

第1典 历代文化
沿革
第2典 地域文化
第3典 民族文化

第5典 教化与礼仪学术

第7典 科学技术艺术

第9典 宗教与民俗
第10典 中外文化交流

中华文化
通志

第4典

【制度文化】

◎ 中华文化通志编委会编
◎ 上海人民出版社

中央职官志



王超
高文俊
谢青 撰

中华文化
通志

第

4

【制度文化】

◎ 中华文化通志编委会编

◎ 上海人民出版社

中央职官志

中国社会科学院
近代史研究所
图书馆藏书章

K203
Z667
:4(5)

中华文化通志·制度文化典 (4—035)

刘泽华 主 编

中央职官志

王 超 高文俊 谢 青 撰

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

印 刷 深圳中华商务联合印刷有限公司

开 本 880×1270 毫米 32 开

字 数 369,000

印 张 15.375

插 页 1

版 次 1998 年 10 月第 1 版

印 次 1998 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7—208—02278—X/K·497

141573

《中华文化通志》编委会

编委会主任 萧 克

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

办公室主任 张国琦

办公室副主任 王科元

策 划 姜义华 张国琦

76162/05

中央职官志

作者简介

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

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

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

总 序

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

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

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

卷本《中华文化通志》，便是我们为此而向新世纪的中国和世界做出的奉献。

《中华文化通志》全书共十典百志。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

《中华文化通志》编委会

内容提要

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

《中华文化通志》编辑出版人员

(以姓氏笔画为序)

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

目 录

导 言	1
-----	---

第一编 总 论

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

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

第二编 奴隶制时代的中央职官制度

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

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

第三编 封建王朝的中央职官制度

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

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

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

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

第四编 民国时期中央职官制度

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

二、临时执政·····	355
三、陆、海军大元帅·····	356
第三节 广州、武汉国民政府国家元首·····	357
第四节 南京国民政府国家元首·····	358
一、国民政府主席·····	358
二、总统·····	359
第二章 民国政府行政机关·····	360
第一节 南京临时政府行政各部·····	361
第二节 北京政府国务院及行政各部·····	362
一、国务院与国务总理·····	362
二、各部·····	363
三、国务院直属厅局·····	366
第三节 南京国民政府行政院·····	370
一、行政院与院长·····	370
二、各部委署·····	372
三、各部的组织与职权·····	373
四、各委的组织与职权·····	382
五、各署的组织与职权·····	386
第三章 民国政府立法机关·····	388
第一节 北京政府的国会·····	389
一、临时参议院·····	389
二、第一届国会·····	391
三、约法会议·····	393
四、参政院·····	394
第二节 南京国民政府立法院·····	395

一、立法院·····	396
二、立法院各会处·····	399
第四章 民国政府司法机关·····	402
第一节 北京政府司法机关·····	403
一、司法行政机关·····	403
二、司法审判机关·····	404
三、法制机关·····	407
第二节 南京国民政府司法院·····	409
一、司法院·····	409
二、司法院直属机关·····	412
第五章 民国政府考试机关·····	417
第一节 北京政府考试机关·····	417
一、国务院铨叙局和文官典试委员会·····	418
二、政事堂铨叙局和文官考试典试委员会·····	419
第二节 南京国民政府考试院·····	420
一、考试院·····	421
二、考选委员会·····	422
三、铨叙部·····	425
第六章 民国政府监察机关·····	428
第一节 北京政府监察机关·····	428
一、审计处和审计院·····	428
二、肃政厅·····	430
第二节 南京国民政府监察院·····	431
一、监察院·····	432

二、监察院直属机关·····	434
第七章 民国政府中央其他职能机关·····	438
第一节 北京政府中央其他职能机关·····	438
一、总统府秘书厅·····	438
二、政事堂·····	439
三、蒙藏院、国史馆等·····	440
第二节 南京国民政府中央其他职能机关·····	442
一、国民政府委员会·····	442
二、国民政府直属各处·····	443
三、国民政府直属各委·····	445
四、国民政府直属各院·····	452
第八章 民国政府文官任用制度·····	455
第一节 北京政府文官任用制度·····	455
一、官等·····	455
二、任用资格·····	458
三、任用程序·····	461
第二节 南京国民政府文官任用制度·····	463
一、官等与官俸·····	463
二、甄别与登记·····	465
三、任用资格·····	466
四、任用程序·····	468
参考文献·····	470

导 言

职官制度是国家政治制度的重要组成部分。历代政府都十分重视职官的建制与研究。

作为儒家经典之一的《周礼》，开宗明义便指出：“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”^① 这是儒家学者提出的古代国家的建国大纲。从此，《周礼》一书即成为儒家理想化的一部国家“宪法”^②。孔子曰：“制度在《礼》，文为在《礼》”^③。古代国家的典章法制，皆存在于这部《礼经》之中。清末著名学者孙诒让撰《周礼正义》称：“此经为周代法制所总萃，闕章緝典，经曲毕咳。”“古经五篇，文繁事富，而要以大宰八法为纲领，众职分陈，区畛靡遗。其官属一科，《叙官》备矣。”^④ 是以东汉大儒二郑释经，多征此书；考之马、班史志，卫、应官仪，率多符合。嗣后作为封建时代“正史”的二十四史，在《本纪》、《志》、《表》、《列传》四个基本组成部分中，《职官志》则为典章制度《志》的重要篇章之一。

秦汉时期，是中国封建时代中央集权制统一国家的奠基时期。统

① 《周礼》卷一《天官·冢宰》第一，《十三经注疏》本。

② 参见钱穆著：《中国历代政治得失》，台北东大图书有限公司 1977 年版，第 47 页。

③ 《礼记·仲尼燕居》，《十三经注疏》本。

④ 参见孙诒让：《周礼正义·略例》，中华书局 1987 年校点本，第 3 页。

治者为提高政府权威,维护新的统治秩序,“令人无愚智,入朝不惑”^①,整理与撰述汉代职官制度,便成为统治者的迫切需要。司马迁著《史记》,未专设职官志。班固著《汉书》,十“志”中亦缺职官之制;其妹班昭“奉诏校补”的八“表”中有《百官公卿表》一篇,首开正史述官制之例。但《汉书·百官公卿表》失之于“仅列官府之目,未详分职之名”^②。于是在班固以后,东汉时期又陆续出现了《汉官》(作者佚名)、王隆《汉官解诂》、卫宏《汉官旧仪》、应劭《汉官仪》、蔡质《汉官典职仪》,以及三国时吴国的太史令丁孚《汉仪》等关于职官制度的专书。清代学者孙星衍等辑有《汉官六种》。晋初司马彪撰《续汉书》,《百官志》为八“志”之一。范曄《后汉书》无“表”无“志”,刘昭注《后汉书》时,将司马彪的《续汉书》八“志”加以注释,合并于范书。其中《百官志》一篇析为五卷,重点放在中央职官制度,先宰相,后诸卿,每叙一官,由职官名称到定员编制,而后职掌、下属机构及其员吏等内容,体制严整,史实详备,成为从《晋书》到《清史稿》十三部正史中《职官志》撰述的基本模式。

唐朝是我国封建时代经济文化繁荣鼎盛的时期,封建王朝各项典章制度亦达到完备化和法制化的阶段。唐玄宗开元二十六年(738年)颁行的《唐六典》,把国家机关三省六部九寺诸监各部门,分三〇卷,将其建制、职掌、上下承接运转,用立法形式颁行全国。《唐六典》“可以称之为唐朝行政法规大全”,也是“我国现存的一部最古老的行政法典”^③。《唐六典》不仅在唐代有充分的法律效力,在唐以后,对我国封建社会后期诸朝的机构设置与行政管理,也有极为深远的历史影响。如封建王朝中央政府六部体制,从唐朝定制作为封建国家行政

① 《后汉书·百官志序》引胡广注曰。

② 王国维:《观堂集林》卷一九《齐鲁封泥集存序》。

③ 参见张晋藩主编:《中国法制史》,群众出版社1982年版,第203—204页。

中枢,一直沿袭至清朝末年,上下千余年,六部设官的编制总数始终保持在一千一百余人左右,如此稳定的中央行政中枢,领导着疆域辽阔的一统大帝国。^①

《唐六典》对于唐宋时期及其以后的《通典》、《通志》、《文献通考》、《会要》和《会典》的产生,均有直接的影响。而“三通”、《会要》、《会典》,以及后来产生的“续三通”、“清三通”,则是唐宋以后封建王朝典章制度的总结性成果。唐代杜佑撰《通典》200卷,《职官典》占22卷。《宋会要辑稿》八百万字,《职官》部分占全书的四分之一,对宋代职官制度的建制与演变,作了极为详尽的记述和研究。明清《会典》则完全按照中央政府内阁、六部、理藩院、都察院、大理寺、国子监、翰林院等部门体制进行编纂。所以,明清两朝《会典》堪称为明清两代中央职官制度总集。清代又有“续三通”和“清三通”的编纂,分别记述自唐或宋到清代乾隆朝包括职官制度在内的典章制度。清代乾隆年间官修志书的高度发展,有其深刻的社会政治背景。明清时期,当世界资本主义的近代文明迅猛向前发展的时候,中国的皇帝和封建统治阶级,仍在精心修补封建专制统治的政治围墙。《明会典》和《大清会典》就是明清两朝统治者为了修补和加强皇权极权专制这道政治围墙的两项重大工程。《明会典》历经弘治、嘉靖、万历三朝续修而后定,《大清会典》亦是历经康熙、雍正、乾隆三朝续修而后定,均指派重臣多人总裁其事,可见明清两朝统治者是何等重视。《四库全书简明目录·钦定大清会典》提要指出:“凡一切大经、大法,无不胪载,宏纲细目,条理秩然。允足凌跨《周官》,不但超轶《唐典》也。”^②四库馆臣把《大清会典》的地位和重要性,抬高到凌驾于儒家经典《周礼》和超轶

^① 参见王超著:《我国古代的行政法典——〈大唐六典〉》,《中国社会科学》1984年第1期。

^② 见《四库全书简明目录》卷八《政书类》。

于唐代行政法典《唐六典》之上。清以“例”治天下，一岁汇集所治之事为四季条例，再采条例而为各部署则例，新例行，旧例即废，故则例必五年一小修，十年一大修；再采则例以入会典，名为《会典则例》或《会典事例》。清代政府官员处理政务，每常援引《会典》或《则例》，以为此“乃当代宪章，与律令相表里”^①。而“《会典》所载，皆百臣奉行之政令，诸司分列之职掌，即官礼诸制，无不条悉其中”^②。所以清代的《会典》、《会典事例》以及各部、院、署《则例》等书，是我们研究清代中央职官制度十分重要的资料。清修《会典》采取“以官统事，以事隶官”的方法，也极有实用价值。^③

研究清代职官制度，最重要、最珍贵的资料还有档案资料。清代的档案，按其原收藏部门，分为内阁、军机处、宫中、内务府、宗人府、吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部、理藩院、都察院、大理寺、翰林院、国子监、国史馆、钦天监等中央政府各部门档案，内容丰富，弥足珍贵。

明清时期关于职官制度的著述，除了官修的《会典》、“续三通”、“清三通”外，私家关于职官制度的著述也陆续出现。如明代的《大明官制》（佚名辑），李日晔撰《官制备考》，劳堪辑《宪章类编》28册，刘元霖等辑《品级考》4册。清代有永瑛等纂《历代职官表》36册，洪飴孙撰《补三国职官表》2册，沈德荣等辑《官制》2册，梁章钜等辑《枢垣记略》6册，翟善辑《诸司职掌》等。

辛亥革命结束了统治中国二千余年的封建帝制及其封建的职官制度，建立起资产阶级民主共和国和与之相应的民国政府职官制度。“五四”运动以后，在以梁启超、王国维为代表的资产阶级“新史学”思

① 清·赵吉士：《万育阁自订文集》卷一，《陈会典编纂事》。

② 清·魏象枢：《寒松堂集》卷一《请更定会典事》。

③ 乾隆《大清会典》卷首《御制序》。

潮的推动下,中国职官制度的研究出现了一派全新气象,逐渐走上了科学道路,并且涌现出一批研究中国职官制度和以职官制度为基本内容的中国政治制度史著作。民国年间关于职官制度研究的重要著述有:曾资生《中国政治制度史》,杨熙时《中国政治制度史》,高一涵《中国内阁制度的沿革》,李俊《中国宰相制度》,邓广铭《宋史职官志考正》,王国维辑《大元官制杂证》,钱端升《民国政制史》等。

总之,自秦汉以来,中央官制的建制合理与否,关系到政府效能和国家兴亡大矣。汉承秦制,却充分发挥丞相的作用,取得400年长治久安的局面。宋承唐制,却宰相不专用,六部二十四司废为闲所,“居其官不知其职者,十常八九”^①。这是北宋国家灭亡,二帝蒙尘的原因之一。这些历史的经验教训,需要我们去总结。这就是我们当盛世修撰《中央职官志》的缘由。

本书撰写分工如下:王超:序、第一编、第二编、第三编第五、六章;高文俊:第三编第一至四章;谢青:第四编;最后由王超统稿定稿。

^① 《宋史·职官志》一。

第 一 编

总 论

领土和人口是一个国家和政府得以生存的根本。国家赋税靠编户齐民来负担；官吏的选拔和科举考试，根据州郡和各省的户口多少来分配名额。因此，没有领土和户口，中央职官制度则不可能产生，即使产生，政府机构也无法运转和生存下去。

政府靠官吏去治理国家和管理民众，历朝政府均要制定一套设官分职的职官制度。

专制制度下的中国，法制政令出自皇帝，司法行政合一。由皇帝任命的大小官吏来执法和维护社会道德，治国的根本原则是“德主刑辅”，礼法并重。为官不明礼义，则无以执法理政。

因为儒家经典是中国长达二千余年各级官吏治国牧民的教科书，从而形成了中国传统文化氛围中大小官吏儒家化的气质。

以下诸章，旨在总论中国历代中央职官制度的产生、发展、运转及其生存的国情与文化背景。

第一章 领土与人口

领土与人口是历代政府的载体。没有一寸领土和一个户口，政府则很难生存下去，国家亦不复存在。《左传》昭公七年《传》曰：“天子经略，诸侯正封，古之制也。封略之内，何非君土？食土之毛，谁非君臣？故《诗》曰：‘普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣’。”^① 古代君国一体，这是中国的传统制度，也是中国传统文化的一个特点。

第一节 领土

中国自三代至于战国，疆域版图大体以黄河流域为中心，南至长江流域，北至阴山辽东。秦王朝建立之初，置 36 郡，其后陆续增至 48 郡^②。汉兴，至于哀、平之际，置郡国 103，县 1314，道与侯国 273。汉地东西 9302 里，南北 12368 里^③。东起乐浪郡，西达葱岭和今巴尔喀什

① 《诗·小雅·北山》。

② 《汉书·地理志》；王国维，《观堂集林》卷一二《秦郡考》；谭其骧主编：《简明中国历史地图集》。

③ 《旧唐书·地理志》一。

湖；北起秦长城，而南到日南郡。从汉武帝时西域内属，至汉宣帝时置西域都护府，使汉之政令颁行西域。从此，西域正式纳入中国的版图，成为有一定自治权的地方郡一级的行政区之一^①。

汉代建立西域都护制度，对我国多民族封建国家的统一与巩固，对边疆少数民族地区经济、文化的发展，起着积极的作用和极为深远的影响。后汉郡国凡 105，县道侯国 1186，其地广袤及疆域，大体亦如前汉。

魏晋南北朝数百年间，国家长期处于分裂割据的封建统治之下，东西互伐，南北纷争，何暇疆理？各族人民渴望国家重新统一。公元 581 年，隋朝建立。589 年，隋灭掉南方的陈，重新统一了中国。隋朝置郡 190，县 1255，其地东西 9300 里，南北 14815 里，东、南皆临大海，西至且末郡（今新疆且末县），北至五原，隋朝之极盛也^②。公元 618 年，隋朝在农民起义的急风暴雨中灭亡，唐朝建立。唐朝是我国历史上一个强盛的朝代。在当时的世界上，是疆域最辽阔，经济文化高度繁荣昌盛的封建帝国。高宗总章二年（669 年），唐朝疆域东至今日本海，西与波斯接壤，北到今贝加尔湖以北，南临南海。玄宗开元二十九年（741 年），东北地区的疆域扩展到窟说部（今萨哈林岛即库页岛）、大室韦部（外兴安岭）以北地区^③。《旧唐书·地理志》载，贞观十三年，全国有州府 358，县 1551。据两唐书《地理志》，开元二十八年有州 328，县 1573。从太宗到武后时期，在边疆少数民族地区设置有安东、安北、单于、北庭、安西和安南等六个都护府^④。都护府的建立，维

① 参见《汉书·百官表》、《汉书·郑吉传》、《后汉书·班超传》，另参见劳幹：《汉代的西域都护与戊己校尉》，载《历史语言研究所集刊》第 28 本上册，1956 年台北版。

② 《旧唐书·地理志》一。

③ 谭其骧主编：《中国历史地图集》第五册。

④ 《唐会要》卷七三，《新唐书·地理志》。

护了唐朝的国家统一。在法律上,都护府是唐朝边疆地区郡一级行政区,都护府高级官员的任命,军队的调动,赋役的征集,权力属于中央^①。都护府的建立和法律化,大大推动了边疆少数民族地区经济文化的发展,各族人民共同创造了绚丽多彩的唐文化。^②

公元960年,宋朝建立。至宋太宗太平兴国四年(979年),灭北汉。“至是,天下既一,疆理几复汉、唐之旧,其未入职方氏者,唯燕、云十六州而已”^③。至于宋末,天下分路26,府34,州254,军59,监63,县1234,“可谓极盛矣”^④。然视汉、唐疆域之辽阔,宋之疆域北未至大同府,西仅至西宁。^⑤距“汉、唐之旧”则远矣。与北宋大致同时并存的政权是东北契丹人建立的辽国(916—1124年),以及先灭辽,后灭北宋的金。

金(1115—1213年)是东北女真人建立的政权。辽天祚帝天庆元年(1111年)时的疆域,北至外兴安岭,东至今日本海和萨哈林岛(库页岛),西到阿尔泰山以西,南到今天津、霸州、神池、包头一线^⑥。金的疆域北和东与辽时相同,西部含内蒙地区,南至淮水,与南宋接壤。^⑦

1271年,元朝建立,以大都(今北京)为都城。1279年,元灭南宋,统一了全中国。元的疆域十分辽阔,自秦以后有天下者,以汉、唐为盛,然幅员之广,亦不逮元。元朝在全国分置了十个行省,即岭北、辽阳、河南、江浙、江西、湖广、云南、四川、陕西、甘肃。而河北、山东、山西则划为中央政府中书省直辖地,称为“腹里”。中国地方政区的“行省”制始于此。岭北行省是元朝的“祖宗根本之地”,辖境为蒙古本部

① 《唐六典》卷三〇《都护之职》。

② 参见向达,《唐代长安与西域文明》,三联书店1957年版,第1—100页。

③⑤ 《宋史·地理志序》。

④⑥ 《宋史·地理志序》,谭其骧主编:《中国历史地图集》第六册。

⑦ 参见谭其骧主编:《中国历史地图集》第六册。

及其以北广大地区,所谓“控制一方,广轮万里”^①。东北的辽阳行省,辖区东临大海,包括骨嵬(即库页岛)在内,北至外兴安岭以北,东南与高丽接壤。东南江浙行省,所属泉州路在澎湖设巡检司,管辖澎湖、琉球(即台湾)地区^②。西南则有云南行省。1253年,忽必烈攻灭大理。至元十一年(1274年),置云南行省,建省治于中庆(今昆明),于境内遍置郡县,官员均由中央委派;其边界西达那加山脉,南达今泰国北部的南邦地区。在西藏则置宣政院辖地,统管吐蕃诸部。吐蕃地区的军民财赋由朝廷设置地方官府进行管理,统辖于中央的宣政院^③。忽必烈封吐蕃宗教首领萨班之侄八思巴为国师,领宣政院——管辖吐蕃地区的最高机构。《元史·释老传》云:“(世祖)乃郡县土番之地,设官分职,而领之于帝师。”元朝在吐蕃全境由西向东分置乌思藏等路宣慰司、吐蕃等路宣慰司和吐蕃等处宣慰司,推行统一的地方行政建制——“郡县土番之地,设官分职”。吐蕃作为行省一级的地方政区,在元朝正式纳入中国的版图^④。宣政院的职能相当于一个行省机构,直隶于宣政院的宣慰司、宣抚司、安抚司、元帅府、万户府,路、府、州为二级政区^⑤。西藏的政治制度和宗教制度均由元朝政府规定。^⑥元朝还在全国设置驿站。《元史·兵志》载,全国共置站赤(即驿传)1383

① 《元史·明宗纪》,《元史·地理志》,《元史·百官志》。

② 翦伯赞主编:《中国史纲要》第三册,人民出版社1979年版,第118页。另参见谭其骧:《元福建行省建置沿革考》,《禹贡》第二卷第1期,1934。前田直典:《元朝行省制の成立过程》,《元朝史の研究》,东京大学出版社,1973。

③ 《元史·百官志》“宣政院”。

④ 《萨斯迦世系》引《西藏画卷》卷一云:“在薛禅皇帝属下有十一行省,虽然吐蕃三个‘地区’不够一个行省,但……算作一个行省赐与八思巴。”这说明元朝把整个吐蕃之地视为一个行省。乌思藏宣慰司下辖乌思(即前藏)、藏(即后藏)和纳里速古鲁孙(即阿里三围)三地区。见韩儒林主编《元朝史》下册,人民出版社1986年版,第257—264页。

⑤ 见谭其骧主编:《中国历史地图集》第七册。

⑥ 参见翦伯赞主编:《中国史纲要》,人民出版社1979年版,第117页。

处，“梯航毕达，海宇会同，元之天下，视前代所以为极盛也”。

明代疆域于极盛时期，在东北和西南地区大体沿袭元朝疆域^①，东西 11750 里，南北 10904 里^②。清代疆域至于乾隆之世，东极三姓所属库页岛，西至中亚巴勒喀什湖、塔拉斯河流域，北至外兴安岭，南极南海。幅员之辽阔，为“汉、唐以来未之有也”^③。清朝前期划定 18 省：直隶、山东、山西、河南、江苏、安徽、江西、浙江、福建、湖南、湖北、广东、广西、云南、贵州、四川、陕西、甘肃；五个将军辖区：盛京、吉林、黑龙江、伊犁和乌里雅苏台；西宁和西藏二办事大臣辖区；以及内蒙地区。

1840 年鸦片战争以后，外国侵略者迫使清朝政府订立一系列不平等条约，中国领土主权的完整遭到破坏。

英国通过 1842 年《南京条约》，侵占了香港；通过 1860 年《北京条约》，又侵占了香港对岸的九龙半岛南端（界限街以南地区）。1898 年 6 月，英国又迫使清政府签订《展拓香港界址专条》，强租“新界”，为期 99 年。这样香港地区的边界就向北推至深圳河岸，东至大鹏湾，西至龙鼓洲，包括大濠岛在内，面积扩大了 10 倍^④。英国又通过 1890 年的《藏印条约》和 1906 年的《续议藏印条约》，严重损害了中国西藏地方主权。^⑤

在第二次鸦片战争期间，沙皇俄国通过《璦琿条约》（1858 年）和《北京条约》（1860 年），掠夺了中国东北黑龙江以北、外兴安岭以南

① 见谭其骧主编：《中国历史地图集》第七册。

② 《明史·地理志》一。

③ 《清史稿·地理志》一。另参见《中国历史地图集》第八册。

④ 1984 年 9 月 26 日，中英双方在北京草签《关于香港问题的联合声明》，宣告：中国政府决定于 1997 年 7 月 1 日对香港恢复行使主权；英国政府于同日将香港交还中国。1985 年 5 月 27 日，中英双方互换《联合声明》及 3 个附件的批准书，自即日起生效。

⑤ 参见张海鹏编：《中国近代史稿地图集》，地图出版社 1984 年版。

和乌苏里江以东,包括库页岛在内的一百多万平方公里领土;接着侵占了中国西北四十四万平方公里土地;1881年又通过《伊犁条约》及以后五个勘界议定书,侵占去七万余平方公里领土;1892年8月,沙俄出兵帕米尔地区,强占中国萨雷阔勒岭以西的领土二万多平方公里;1900年7、8月间,俄军又制造海兰泡和江东六十四屯大屠杀案,宣布江东六十四屯归其管辖;^①1914年6月,沙俄出兵侵占了我国蒙古地方西北部的唐努乌梁海地区。^②

台湾是中国领土不可分割的一部分。早在十三世纪中叶,台湾就正式纳入中国版图。1885年,台湾正式建制为中国清政府一个行省。1895年4月,日本通过《马关条约》侵占了台湾省。^③

1911年10月的辛亥革命,推翻了清朝政府,结束了封建帝制在中国的统治,建立了中华民国。中华民国的疆域,据《临时约法》第三条规定:“中华民国领土,为二十二行省,内外蒙古、西藏、青海”。此外,还有台湾省,当时尚处在日本的占领之下。与清末大体相同^④。至民国28年(1939年),中国版图为28行省:江苏、安徽、浙江、江西、福建、湖北、湖南、广东、广西、河北、山西、山东、河南、辽宁、吉林、黑龙江、热河、察哈尔、绥远、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、四川、云南、贵州、西康和蒙古、西藏两个地方^⑤。1945年8月15日,日本宣布无条件投降后,中国依据《开罗宣言》和《波茨坦公告》,恢复了在台湾的主权。同年10月25日,中国政府正式接管了台湾省。^⑥

①③④ 参见张海鹏编:《中国近代史稿地图集》,地图出版社1984年版。谭其骧主编:《简明中国历史地图集》,中国地图出版社1991年版。

② 张海鹏编:《中国近代史稿地图集》,地图出版社1984年版。

⑤ 丁文江等编:《中国分省新图》,1939年第四版。

⑥ 《台湾省地图册》,中国地图出版社1993年版。

第二节 人 口

民为邦本，这是我国数千年的政治传统。《尚书》曰：“皇祖有训，民可亲，不可下，民惟邦本，本固邦宁。”^① 民本思想是儒家政治思想的重要内容。“仁”学是孔子思想的核心。孔子说“仁者爱人”。而“爱人”则为政之道必须“因民之所利而利之”^②，即要顺民之心，民心所希望者不过富裕而已。这叫做仁政。仁政之中，孔子最注意的是“富民”。孔子适卫，冉有赶车。子曰：“庶矣哉！”冉有曰：“既庶矣，又何加焉？”孔子曰：“富之。”冉有又问：“既富矣，又何加焉？”孔子曰：“教之。”^③ 古代以民之多寡为国之强弱，民多则田垦而税增，役众而兵强。但百姓贫困，到了土地不能养活他们的时候，就会起来反抗他们的统治者，所以为政之道必先富民。孔子曰：“政之急者莫大乎使民富。”^④ 又说：“民之所以生者衣食也……民匮其生，饥寒切于身，不为非者寡矣。”^⑤ 孟子论“仁政”，亦不外乎国君与民同忧，轻徭薄赋，他说：“乐民之乐者，民亦乐其乐；忧民之忧者，民亦忧其忧。乐以天下，忧以天下，然而不王者未之有也。”^⑥ 孟子还说：“民为贵，社稷次之，君为轻。”^⑦ 如果国君不能以国事为重，无道暴虐，孟子则主张成汤放桀，武王伐纣。齐宣王曾问孟子曰：“臣弑其君，可乎？”孟子曰：“贼仁

① 《尚书·五子之歌》，《十三经注疏》上册，中华书局影印本，1980年版，第156页。

② 《论语·尧曰》。

③ 《论语·子路》。

④ 《孔子家语·贤君》。

⑤ 《孔丛子·刑论》。

⑥ 《孟子·梁惠王》下。

⑦ 《孟子·尽心》下。

者谓之贼，贼义者谓之残，残贼之人谓之一夫。闻诛一夫纣矣，未闻弑君也。”^① 孟子又进一步说：“桀纣之失天下也，失其民也；失其民者，失其心也。得天下有道：得其民，斯得天下矣；得其民有道：得其心，斯得民矣；得其心有道：所欲与之聚之，所恶勿施尔也。”^② 得民心者得天下，失民心者失天下，成了中国古代政治思想的重要信条和优良传统。人心背向，成了衡量一国君主有道还是无道的试金石。

在孔孟民本思想的基础上，荀子又有了进一步发展。荀子把人民的地位提高到国家体制的高度来认识，在《荀子·王制》篇中，荀子说：“君，舟也；庶人，水也。水则载舟，水则覆舟。”唐代学者吴兢编撰的《贞观政要》一书，比较详细而真实地记载了唐太宗贞观年间君臣关于治国方策的论述，共40篇。在《政体》篇中，太宗对大臣说：“天子者，有道则人推而为主，无道则人弃而不用，诚可畏也。”魏征对曰：“自古失国之君，皆为居安忘危，处治忘乱，所以不能长久。……臣闻古语云：‘君，舟也；人，水也。水能载舟，亦能覆舟。’陛下以为可畏，诚如圣旨。”

为了保证国家的赋税收入和兵源，我国从商周时期开始，就有了户籍管理和户口调查。我们从商朝武丁时期的卜辞中常见这样的记载：

……登人三千，呼伐……土方。（《前》六·三四·二）

丙午卜，殷贞，勿登人三千，呼伐舌方，弗其受出（有）〔祐〕。
（《金》五二四）

己未〔卜〕，……贞：王登三千人，呼伐蚩方。灾。（《续存》下三〇〇）

辛巳卜，贞，登妇好三千，登旅万，呼伐〔羌〕。（《库》三一〇）

① 《孟子·梁惠王下》。

② 《孟子·离娄上》。

这些卜辞虽未表明是户口调查的数字,但每一次征兵,即“登人”均为三千人,它表明:(1)兵源的充分稳定性;(2)兵源保障的稳定性,如果没有户口调查作保证则很难办到。历史表明,商朝政府,正是由于掌握了一支强大的军队,才得以建立和巩固。在甲骨文中,“國”字写作“或”字,象征只有稳定的户口才能建立一支强大的军队;而又只有用军队才能保卫人口,建立国家。《说文》:“或,邦也。从口从戈,以守一;一,地也。”古代“邦”“国”互训。《周礼》注曰:大曰邦,小曰国。邦有疆域,国有城廓。故周以后“或”外加“口”而为“國”,表明有军队、户口和疆域领土,才能成为国家。

中国古代的户口统计,从文献资料的记载看,大致始于周朝。《国语·周语》:周宣王(前 827—前 782 年)料民于太原。卿士仲山甫谏曰:“民不可料也!……王治农于籍,蒐于农隙,耨获亦于籍,猕于既烝,狩于毕时,是皆习民数也,又何料焉?”“料民”就是户口调查。从仲山甫所谏可知,在此以前周朝已有了户口调查,所以政府才能“皆习民数”。仲山甫是西周后期的著名政治家。佐成宣王中兴之治。尹吉甫作《烝民》之诗以颂其德^①。到战国时期,户籍制度首先在秦国建立起来。《史记·秦本纪》:秦献公十年(前 375 年)“为户籍相伍”,以户籍编组百姓。商鞅变法,“令民为什伍,而相牧司连坐”^②,使户籍管理制度法制化了。

汉初实行人头税,与力役相并课,谓之为“算赋”,或曰“丁赋”。《文献通考·户口考》曰:“古之治民者,有田则税之,有身则役之,未有税其身者也。汉法:民年十五而算出口赋,至五十六而除,二十而传给徭役,亦五十六而除,是且税之且役之也。”^③ 户口之赋始于此矣。

① 《诗·大雅·烝民》。尹吉甫,周宣王大臣。

② 《史记·商君列传》。

③ 《文献通考》卷一〇《户口考》一。

既按户口课赋,必有全国性的户口统计。所以我国自汉以后,历朝都有户口统计。兹据正史记载历代户口制表如下:^①

朝代	年 代	公 元	户 数	口 数	资料来源
秦	始皇二十六 年	前 221 年		20,000,000 ⁺	《帝王世纪》 等〔1〕
西汉	平帝元始二 年	2 年	12,233,062	59,594,978	《汉书·地理 志》
东汉	和帝元兴元 年	105 年	9,237,112	53,256,229	《后汉书·郡 国志》注
	桓帝永寿三 年	157 年	10,677,960	56,486,856	《晋书·地理 志》
西晋	武帝太康元 年	280 年	2,459,840	16,163,863	《晋书·地理 志》
东晋	孝武年间	373— 396 年		15,780,000	〔2〕
南朝宋	文帝元嘉年 间	424— 453 年		18,000,000 ⁺	〔3〕
北魏	孝明帝正光 以前	476— 520 年	5,000,000	32,400,000 ⁺	《魏书·地形 志》〔4〕
隋	炀帝大业五 年	609 年	8,907,546	46,019,956	《隋书·地理 志》
唐	高宗永徽三 年	652 年	3,800,000		《旧唐书·高 宗本纪》
	中宗神龙元 年	705 年	6,150,000	37,140,000 ⁺	《资治通鉴》 卷二〇八
	玄宗天宝十 三载	754 年	9,619,254	52,880,488	《资治通鉴》 卷二一七
	宪宗元和十 五年	820 年	2,375,400	15,760,000	《旧唐书·穆 宗纪》
北宋	仁宗天圣元 年	1023 年	9,898,121	25,455,859	《续通鉴长 编》一〇一
	徽宗崇宁元 年	1102 年	20,264,307	45,324,154	《宋会要稿· 食货》六九

① 参见袁震:《宋代户口》,《历史研究》1957年第3期;王崇武:《明代户口的消长》,《燕京学报》1936年第20期。

(续表)

朝代	年 代	公 元	户 数	口 数	资料来源
南宋	光宗绍熙四年	1193年	12,302,873	37,845,085	《通考·户口考》二
金	章宗明昌六年	1195年	7,223,400	48,490,400	《金史·食货志》
元	世祖至元二十八年	1291年	13,430,322	59,848,964	《元史·世祖本纪》一六
明	太祖洪武二十六年	1393年	10,652,870	60,545,812	《明史·食货志》
	宪宗成化十五年	1479年	9,210,690	71,850,132	《宪宗实录》
	神宗万历六年	1578年	10,621,436	60,692,856	《大明会典》一九
清	康熙十二年	1673年		95,152,000	《圣祖实录》
	康熙二十四年	1685年		100,294,000	《圣祖实录》
	乾隆六年	1741年		159,601,000	《高宗实录》
	乾隆二十五年	1760年		205,696,000	《高宗实录》
	乾隆三十七年	1772年		250,788,000	《高宗实录》
	乾隆五十二年	1787年		300,256,000	《高宗实录》
	嘉庆十三年	1808年		355,896,000	《仁宗实录》
	道光十年	1830年		400,715,000	《宣宗实录》
	宣统三年	1911年		405,484,000	[5]

[1] 参见赵文林、谢淑君：《中国人口史》，人民出版社 1988 年版，第 22 页。

[2][3] 参见葛剑雄：《中国人口发展史》，福建人民出版社 1991 年版，第 136—137 页。

[4] 《魏书·地形志》：“正光以前，时唯全盛，户口之数，比夫晋之太康，倍而已矣。”

[5] 参见注[1]，第 384 页。

民国人口略表^①

民国纪年	公元	人口数	资料来源
元年	1912	405,819,987	国民政府内政部户口统计资料〔1〕
8年	1919	427,679,214	《中国经济年鉴》第三章《人口》第六表
16年	1927	457,787,000	《中国经济年鉴》第三章《人口》第五表
20年	1931	452,800,000	1931年10月《统计月刊》
24年	1935	458,900,000	〔2〕
33年	1944	454,661,734	《国民政府年鉴》，据内政部户口统计资料
35年	1946	470,026,252	1947年《中国经济年鉴》
37年	1948	474,032,668	1948年《中国经济年鉴》

〔1〕《中国人口史》，人民出版社1988年版，第482页注②。

〔2〕据葛剑雄著《中国人口发展史》引胡焕庸先生发表的统计数字，1991年版，第258页。

我国是世界上人口最多的国家。从历史上看，战乱年间增长缓慢，甚至下降，如汉代人口高峰时期接近六千万，而在魏晋南北朝长达数百年分裂战乱年代，人口最高未超过四千五百万。民国年间内忧外患，战乱不止，人口长期徘徊在四亿五千万左右。相反，国家统一，天下安定，经济发展，人口增长就快；特别是人口基数越大，增长就越快。清代康熙二十四年（1685年），我国人口突破一亿大关；乾隆二十四年（1759年），突破两亿，七十四年人口增长一倍。至道光十年（1830年），人口突破四亿。从1685年至1830年一百四十五年间，我国人口增长了三倍，翻了两番。

历史上任何一个政府，不仅要向人民征收赋税，以保障国家的正常运转；同时，还必须保障在一定的土地之上，能够养活一定限度的

① 参见赵文林、谢淑君：《中国人口史》，人民出版社1988年版，第480—483页。

最大人口量。民以食为天,人民没有饭吃,就会起来造反。在封建社会和解放前,灾荒、疾病、战乱不断,民不聊生,官迫民反的事是屡见不鲜的。新中国成立以后,在中国共产党的领导下,社会主义制度优越,社会经济发展了,人民生活水平提高了,医疗卫生条件大大改善,“东亚病夫”的帽子摘掉了,人口死亡率大幅度下降。党和政府十分重视人口控制问题,提出“控制人口是我们国家的基本国策”^①。控制人口数量,提高人口素质,它关系到子孙后代的健康和幸福,关系到国家、民族的根本利益和长远利益,必须切实做好。

^① 《人民日报》社论:《要严格控制人口增长》,载《中国人口年鉴》(1985),中国社会科学出版社1986年版,第49页。

第二章 政府与经济

经济是一个国家、一个政府赖以生存的生命线。因此,管理国家必先从经济入手,必须使人民富足。《管子·治国》曰:“凡治国之道,必先富民。民富则易治也,民贫则难治也。……故治国常富而乱国常贫。是以善治国者,必先富民,然后治之。”《管子》又说:“善为政者,田畴垦而国邑实,朝廷闲而官府治。公法行而私曲止,仓廩实而囹圄空。”^① 古代社会,农业是国家的主要经济命脉,土地得到开垦,农业得到发展,公私仓廩才能充实,人民方能富足。民富,国家的赋税才有保障;民富,政府的财政才能稳定。民贫,国家的赋税到哪里去征收?民贫,政府的财政怎能不发生危机?

第一节 发展经济是治国第一要务

对于商周文明,以往人们对这个时期倾注热情进行研究的是青铜器、甲骨文和宗法制度。其实商周奴隶制政府对于经济发展也是很重视的。事实上,商周时期如果没有经济的发展,青铜器文明也不会

^① 《管子·五辅》。

出现。而商代青铜器冶铸工艺水平之高,甲骨文中大量关于天气的卜辞以及农作物品种的名称,安阳殷墟粮食贮藏窖穴的发现,商的都邑、宫殿和宗庙的建筑风格与工艺,正表明商代经济发展都已达到相当高的水平。而《诗经》中对于周初社会经济的繁荣景象歌颂的篇章,也正是这个时期经济发展的写照。西周建立之后,每年立春日都要举行“籍田”大礼。届时,周天子率领朝廷百官来到王畿之内属于王室的籍田上,举行一次“亲耕籍田”的典礼,以表示亲自参加了农耕工作。这是西周初年王朝政府十分重视农业的表现。但是,这一良好传统后来中断了一个时期,直到周宣王“中兴”时代仍未恢复“籍田”典礼,以致引起虢文公的一番议论。他说:“夫民之大事在农,上帝之粢盛于是乎出,民之繁庶于是乎生,事之供给于是乎在,和协辑睦于是乎兴,财用繁殖于是乎始,敦庞纯固于是乎成。”^① 农业这件“民之大事”是祭祀天地宗庙,人丁繁殖兴旺,国家物资供应,天下百姓和睦,政府财政充裕和国富兵强民丰的基础。虢文公对农业重要性的分析,实为当时政府重视农业的代表性理论。

经过春秋战国数百年之久的诸侯纷争,到公元前 221 年,秦终于灭六国,统一了中国,建立起空前统一的秦帝国。本来,天下初定,理应与民休息,发展生产,秦始皇却反其道而行之,滥用国家权力,置天下百姓于不顾,北有长城之役,南有五岭之戍,京师复有阿房工程,十余年间,力役、田租、口赋,数十倍于古。^② “丁男披甲,丁女转输,苦不聊生,自经于道树,死者相望”^③。这就出现了“男子力耕不足粮饷,女子纺绩不足衣服。竭天下之资财以奉其政,犹未足以澹其欲也”^④ 的严重局面。百姓疲敝,生产荒废,一国至于此,不乱岂可得耶? 不亡又

① 《国语·周语》上“虢文公谏宣王不籍千亩”。

② 《汉书·食货志》上。

③ 《汉书·严安传》。

④ 《汉书》卷二四上《食货志》第四上。

何待耶？

由于忽视了经济建设，加之急政暴虐，秦始皇把他自己亲手缔造的一统帝国，带到了崩溃的边缘，“天下已坏矣，而弗自知也！”^①从唯物史观来看，秦朝应该是一个体制完全新型的国家，它在政治上、经济上、文化上完成统一的那些措施，顺乎天理，合乎人心，但却“二世而亡”，这在中国历史上，不能不说是一个严重的历史教训。

汉朝立国，大体皆承秦制，但却因为奉行数十年之久的“无为而治、与民休息”的国策，使社会经济迅速得到恢复与发展，国家的统一与安定得到了空前的巩固与加强。西汉初年，文帝数次下诏曰：“农，天下之本，务莫大焉。”^②为此，政府大力发展水利事业，提倡新的耕作方法。汉武帝年间，从豪强手中收回盐、铁、铸钱三大利，铁器生产工具的传播更为迅速。继之以大规模地移民边疆，实行屯垦，使西汉时的农业生产提高到一个前所未有的新的水平。史载西汉中期：“都鄙廩庾皆满，而府库余货财。京师之钱累巨万，贯朽而不可校。太仓之粟陈陈相因，充溢露积于外，至腐败不可食。”^③在农业经济发展的基础上，汉代手工业与商业也得到很大发展。据《史记·货殖列传》记载，西汉时期，全国已经形成关陇、三河、燕赵、齐鲁、江淮、吴越、巴蜀等七大经济区域。还有北方以畜牧业为主的匈奴地区，丝绸之路横贯其间的西域地区。

经过近七十年时间的休养生息和社会经济的发展，西汉王朝国力大大加强，汉武帝一举打败了北方的强敌匈奴，开辟了通往西域的商道，置西域都护府，委派官吏进行治理。汉宣帝以后，西域归属汉

① 《汉书·贾山传》。

② 《汉书·文帝纪》二年正月、九月，十二年，十三年二月、三月。

③ 《史记·平准书》。

朝,等于内地一个大郡。《汉书·地理志》载,公元2年,西汉疆域东西9302里,南北13368里,人口5959万余人。在二千年前,中国已经建立起这样一个以汉族为主体的多民族的一统大帝国,确实是历史上的一个伟大的成就。

第二节 政府与财政

国家一产生,也就出现了财政问题。没有天下财赋供给中央,则政府机关的职业官员和军队,就无法生存下去。“国家存在的经济体现就是捐税”^①。《史记·夏本纪》说:“自虞夏时,贡赋备矣。”《孟子·滕文公上》说:“夏后氏五十而贡”,就是国家分给每户土地五十亩,农民向国家交一定的贡赋。夏朝土地是国家的,贡的比率是十分之一,每户种田五十亩,必须将其中五亩地的产品贡纳给国家。如因天时地力勤惰,五十亩之产必有差,故规定以平均收获量的十分之一为定额,即“贡者校数岁之中以为常”,说明夏代施行定额贡纳税制。《史记·夏本纪》说:“禹乃行相地宜所有以贡。”《汉书·食货志》亦说:“禹平洪水,定九州,制土田,各因所生远近,赋入贡槩。”表明夏朝建立以后,臣服于夏朝的远近部族,均要向夏朝中央政府贡纳方物。《禹贡》“九州说”的观念虽系后来战国时人的观念,但从有关夏朝赋税制的文献记载来分析,夏王朝根据全国土地肥瘠程度而确定税赋的贡纳,以适应政府机关和国家军队的财政之需,不能认为完全是乌有。

战国秦汉时期,随着封建王朝政府的建立和政府职能的扩大,机构编制也随之扩大,以及战争的不断,财政问题越来越成为历朝中央政府政务中的大事。战国时期,赵国的赵奢整顿财政和秦国的商鞅变

^① 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第342页。

法,在中国财政史上,是具有划时代意义的两件大事。

据《史记》记载,赵奢担任赵国掌收租税的田部吏。赵国大贵族、惠文王和孝成王相平原君,不能按法纳税,奢以法治之,杀平原君府上管事者九人。平原君怒,欲杀赵奢。奢因对平原君说:“君于赵为贵公子,今纵君家而不奉公则法削,法削则国弱,国弱则诸侯加兵,诸侯加兵是无赵也,君安得有此富乎?以君之贵,奉公如法则上下平,上下平则国强,国强则赵固,而君为贵戚,岂轻于天下邪?”平原君以为贤,言之于王。赵王用奢治理国赋。于是赵国国赋大平,民富而府库实^①。在中国封建时代,逃税漏税者主要有两种人:一是皇亲国戚与官僚贵族;一是大工商业主和高利贷者。历朝政府都能如赵王这样支持赵奢去按法治理国家财税,则国家财政无大困难矣。因此,赵奢整顿赵国财政之事,对后世中国的财政管理有深远的影响。

第二件事是商鞅变法。在商鞅变法前,秦国已经实行“初租禾”,对私田一律征收租税^②,表明国家承认私田的合法性。秦孝公三年(前359年),任用商鞅推行变法。商鞅变法关于财政制度变革主要有三点:(1)废除世卿世禄制度,根据军功制定爵秩等级,新兴的地主阶级迅速壮大起来。(2)在经济体制上废井田,开阡陌,废除奴隶主贵族土地所有制,承认土地私有并允许自由买卖,从而确立了封建土地私有制,依法一律征税。(3)为了保证国家财源,规定按土地多少收取赋税,按人口征收人头税。而划一度量衡,更便于赋税的征收。商鞅变法的意义是财政税收体制的变革,由于国家法令统一,官府办事效率提高,府库充实,国力大增,为后来秦统一六国奠定了基础。

汉兴,革秦之弊,实行与民休息政策。高祖“于是约法省禁,轻田

^① 《史记·廉颇蔺相如列传》,中华书局1959年版,第2444—2445页。

^② 《左传》宣公十五年(前594年)传曰:鲁国实行“初税亩”。《史记·六国年表》:秦简公七年(前408年),秦国实行“初租禾”。

租，什五而税一，量吏禄，度官用，以赋于民。而山川园池市肆租税之人，自天子以至封君汤沐邑，皆各为私奉养，不领于天子之经费”^①。汉惠帝即位，“减田租，复行什五税一”^②。至汉文帝即位，第二年即向全国下诏曰：“农，天下之大本也，民所恃以生也，而民或不务本而事末，故生不遂。朕忧其然，故今兹亲率群臣农以劝之。其赐天下民今年田租之半。”十二年诏曰：“道民之路，在于务本。朕亲率天下农，十年于今，而野不加辟，岁一不登，民有饥色，……而吏莫之省，将何以劝焉？其赐农民今年租税之半。”^③十三年又诏曰：“农，天下之本，务莫大焉。今廛身从事，而有租税之赋，是谓本末者无以异也，其于劝农之道未备。其除田之租税。赐天下孤寡布帛絮各有数。”^④至此，全免田赋矣。至景帝二年始复三十税一制，中间不征田赋者一十三年，在中国历史上确所未见也。

宋代周密在论述汉代薄赋政策时说：“自井田之法废，赋名日繁，民几不聊生。余尝夷改考在昔，独两汉为最轻，非惟后世不可及，虽三代亦有所不及焉。自高惠以来，十五税一。文帝再行赐半租之令，二年、十二年，至十三年乃尽除而不收。景帝元帝亦尝赐半租，至明年乃三十而税一，即所谓半租耳。……自是之后，守之不易。……是知三十税一，为汉家经常之制也。以武帝南征北伐，东巡西幸，奢靡无度，大司农告竭，当时言利者析秋毫，至于卖爵更幣，算车船租六畜，告缗均输，盐铁榷酤，凡可以佐用者一孔不遗，独于田租不敢增益。虽至季世，此意未泯。田有灾害，吏趣其租，于定国以此报罢；用度不足，奏请增赋，翟方进以是受责。重之以灾伤免租，初郡无税，行军劳苦者给覆，陂湖园池假贫者勿租赋，又至于即位免，祥瑞免，行幸免，民贤不满三

① 《汉书·食货志》上。

② 《汉书·惠帝纪》。

③④ 《汉书·文帝纪》。

万免，而逋租之民，又时贷焉。何与民之多耶？此三代而下，享国所以独久者，盖有以也。”^①周密的这一番论述，对于汉以后历代统治者治国理财，无不具有真切的借鉴意义。

但观汉成帝之斥翟方进，即可见汉世自文帝以后薄赋政略之深远意义。成帝赐册曰：“百僚用度各有数。君不量多少，一听群下言，用度不足，奏请一切增赋……朕既不明，随奏许可。后议者以为不便。”^②故谷永奏请成帝曰：“黎庶穷困如此，宜损常税小自润之时，而有司奏请加赋，甚谬经义，逆于民心……《论语》曰：‘百姓不足，君孰与足？’臣愿陛下勿许加赋之奏。”^③

考之历史，像汉代坚守二百年之久的薄赋政策，后世中国的历朝政府，非但不能做到，反多巧立名目，横征暴敛，以至上下交征利，举国不相安。农民承受不了如此重的负担，或则逃离家乡，或则起而作乱，一国至于此，国运岂能长久乎？实际上汉初实行的薄赋政策，到汉武帝年间，即遭到破坏。如班固论武帝曰：“师旅之费，不可胜计。至于用度不足，乃榷酒酤，筦盐铁，铸白金，造皮币，算至舟船，租及六畜。民力屈，财用竭，因之凶年，寇盗并起。”^④汉武之世，因为国力强大，虽有盗寇亦不至亡国。而西汉末年，国力衰败，朝政不理，就很难抵挡农民起义的亡国之冲了。

自古理财，凡清正廉明朝代，无不注重三件事：一抓培养财源，发展生产，此乃关系一朝财政好与坏的根本；二抓国用有度，量入为出；三抓税赋平实，绝不轻易增税加赋。持此三者，多能出现国富民丰，四海升平的繁荣景象。纵观我国封建时代的历朝政府，能做到这三件事者，多属开国时期或一个朝代的“中兴”时期。一国生产

① 《齐东野语》卷一《汉租最轻》，《四库全书·子部》影印本。

② 《汉书·翟方进传》。

③ 《汉书·谷永传》。

④ 《汉书·西域传论》。

不发展,国用又无度,而妄谈税制改革,企望扭转财政困窘的局面,岂非说梦耶?

王安石变法便是一个典型的例子。王安石变法的最大目的在于富国强兵。而要强兵,必先富国。如何富国?神宗以为:“政事之先,理财为急。”^①而安石为政,也正是“汲汲焉以财利兵革为先”^②。这样的变法目的,这样的富国认识,原本无可厚非。问题在于,安石变法是牵动全国的大事。“理财为急”是因为存在着严重的财政危机。而严重的财政危机是怎样造成的?对于这样一个带有根本性的问题,宋神宗和王安石君臣两人,并不很清楚。变法如治病,仅有良好的愿望而不知病根在哪里,如何对症下药?不能对症下药,这病如何能治好?苏辙在上皇帝书中说:“事之害财者三:一曰冗吏,二曰冗兵,三曰冗费。……三冗既去,天下之财得以日生而无害,百姓充足,府库盈溢,陛下所为而无不成,所欲而无不如意矣。”^③苏辙所指出的三冗,确是北宋财政危机的主要病根。安石变法只知富国,却不知富民以培养税源,更不知去“三冗”以节国用。这是变法失败的原因。叶适说:“理财与聚敛异,今之言理财者,聚敛而已矣。”^④新政理财成了聚敛,且又“专以取息为富国之务”^⑤。其归失败,亦事理之必然。即以安石“新政”中的“方田均税”来说,本意在抑制豪强,减轻贫苦农民的负担。且财政困顿迫令政府必须改革税制。在各种租税之中,田赋乃是最大的税收。而要使税收公平,就必须测量土地。结果在土地测量过程中,因官吏贪邪,舞弊丛生,田之大小,土之肥瘠,赋税等第所定,多失公平,使利民之政变成了扰民,元丰八年不得不诏罢之。再如“青苗”之

① 《宋史》卷一八六《食货志下》八《均输》。

② 同上书《市易》。

③ 《栾城集》卷二一《上皇帝书》。

④ 《水心集》卷四《财计》上。

⑤ 《宋史·食货志》上三《布帛》。

法,本意在救济贫农,结果官吏务以多放增息为功,不分贫富,强迫借用,又使贫富相保,贫者逃亡,富户亦至破产。诚如司马光说:“贫者既尽,富者亦贫,十年之外,百姓无复存者矣。”^①

一个政权的垮台,或改朝换代易姓“革命”,常以政治腐败为远因,而以财政危机为近因。政府入不敷出,不惜竭泽而渔,苛敛繁征导致经济崩溃。于是流民遍野,聚而蜂起,早已腐败的朝廷即随之更易。汉唐元明的更代,莫不如出一辙。

第三节 政府与城市文明

从奴隶社会到现代社会,无论哪一个历史时期,城市总是那个时代文明的标志。政府权力的行使和政令的发布,总是通过首都或地方政府所在地向全国或一个地区辐射,而实现政府对全国的管辖和统治。因此,中国城市文明的发展水平,是与中国历代政府与职官制度发展与演变大体成同步演变和发展。

中国的城市发展大体经过古代和近现代前后两个大的历史时期。

古代中国城市发展的第一个阶段,是西周、春秋、战国时期。这一时期城镇的兴起和发展,是随着西周宗法分封制度的确立而发展起来的。周初,国内政治形势十分严峻。周王朝建立刚两年,周武王死,成王年幼,周公摄政。为了巩固新王朝对全国的统治局面,乃把姬姓子弟和功臣分封到全国,建起大大小小的诸侯国,以藩卫京师,这就是历史上著名的周初大分封。据《荀子·儒效》篇载,周初共分封诸侯七十一个。以京师镐京为中心,沿大河南北向东方辐射。于河南营东

^① 《宋史·司马光传》。

都洛邑,以为“成周”;封微子启于宋,都商丘。于河之北,封唐叔于晋,都唐(后为新田,今侯马市);封康叔于卫,以镇守殷之故土,都沫(后为濮阳)。封周公之子伯禽于鲁,都曲阜;封太公望于齐,都营丘(后为临淄),以雄镇东方。北方有燕国,都于薊(今北京);南方有楚国,都于丹阳(今湖北秭归);西方有秦;西南有巴、蜀;东南有吴、越。

终于春秋战国之世,中国第一批大小城镇的兴起,究其根源,皆是周初分封诸侯统治全国网络棋盘上的一个棋子,或一个政治星座。

随着周初分封诸侯而兴起的中国第一批大小城镇,对于中国后世的城市、经济、文化的发展具有深远影响。

镐京,西周京师所在。公元前 770 年,周平王东迁洛邑。秦被封为诸侯,开始立国。公元前 359 年,秦用商鞅变法;公元前 350 年,秦迁都咸阳。秦亡汉兴,定都于长安。镐京、咸阳、长安,地处关中中心,而关中沃野千里,皆为上田。秦灭六国后,将全国各地豪富十二万家迁到咸阳。关中东通三晋,南联巴蜀,北有戎狄之畜,商贸迅速发展起来。至汉初,“关中之地,于天下三分之一,而人众不过什三;然量其富,什居其六”^①。

洛阳,西周时为东都,东周为首都。战国时韩亦都此。西汉时为河南郡郡治所在地。昔唐人都河东,殷人都河内,周人都河南。而三河在天下之中,若鼎足之势,王者所更居也,建国各数百千岁,为都国诸侯所聚会之地。洛阳地居齐、秦、楚、赵之中,地狭人稠,贫者多学富家,相矜从商贾,贾郡国,无所不至^②。

临淄,齐都。经过从周初太公到齐桓公其间数百年的经营与发展,使齐国膏壤千里,桑麻遍野,人民多文綵布帛鱼盐,而临淄遂成为

① 《史记·货殖列传》。

② 《战国策》卷一《东周》,《史记·货殖列传》。

东方著名大都会,人口达到三十余万,大街上“车毂击,人肩摩,连衽成帷,举袂成幕,挥汗成雨”^①。其繁荣景象确如司马迁所说:“冠带衣履天下,海岱之间敛袂而往朝焉。”^②

曲阜,鲁国之都,孔子故乡。此地有周公遗风,民俗好儒,备于礼。自孔子出,办私学,周游列国,弟子遍天下。从此,直到明清时期,曲阜遂成为中国的思想文化之都,历代君王或在京城祭祀孔庙,或至曲阜来朝拜孔庙。但曲阜到了战国秦汉时期,其民风亦好贾趋利,甚于周人。孔子高足子贡退而仕于卫,后来经商曹、鲁之间,“结驷连骑,束帛之币以聘享诸侯,所至,国君无不分庭与之抗礼”^③。而使孔子扬名于天下者,子贡功多矣。

邯郸,战国时赵之都城,亦漳、河之间一都会也。邯郸北通燕、代,南接魏、楚,东连齐、鲁,手工业与商业贸易均著称于当时。著名大富豪卓氏和郭纵以冶铁致富,与王者相匹。而战国后期巨贾吕不韦,则常往来于邯郸。

蓟,燕都,亦渤、碣之间一都会也。经过燕国数百年间的治理,这个地处东北边陲的都市也在缓慢地发展起来。到战国年间,东有辽东和朝鲜,北有林胡,南有齐、赵,西有云中、九原,兼四方之利而汇于蓟,苏秦所谓“天府”者也。秦汉以后,蓟以它特殊的军事地理位置,显得更为重要。到中国封建社会后半期,蓟、幽州、大都、北京,先后成为辽、金、元、明、清数朝都城。

西南有巴、蜀,巴即今重庆市,蜀都成都。巴、蜀沃野千里,物产丰富,有卮、姜、丹砂、石、铜、铁、竹、木之器。栈道千里,无所不通。秦始皇时,巴出现一位著名的女企业家巴寡妇清。清的姓氏已不可考,以矿业起家,对始皇统一六国的战争经费,清曾给予很大的支持,因而

① 《战国策·齐策》一。

②③ 《史记·货殖列传》。

得到秦始皇的接见，“以为贞妇而客之”^①，给予她很高的礼遇，为她筑“女怀清台”，以志表彰。穷困一生的大史学家太史公司马迁感慨系之，他说：“清，穷乡寡妇，礼抗万乘，名显天下，岂非以富邪？”^②但巴寡妇清确实不是一般等闲女流之辈，她富而不骄，“能守其业，用财自卫，不见侵犯”^③，还能支持秦始皇的统一战争，为国立功^④。凭这，就可以为她树碑立传。所以，司马迁在《史记·货殖列传》中给她大书一笔，留下记载，让她名垂青史，流芳百世。秦始皇向被学者称为法家人物，他读韩非子书，仰佩之至，然而看他对这位女企业家的态度，却是远超过法家代表人物韩非子和儒家代表人物孔夫子的。因为韩非和孔子又都是中国历史上重男轻女的代表人物^⑤。

秦始皇在战争年代里，对边远地区的一位女富豪给予如此高的礼遇，如果在秦统一六国后仍能这样做，去鼓励发展经济，秦王朝会“二世而亡”么？

东方河之南以及东南吴、越地区，南方楚国的城市，到战国时期也有较大发展。魏都大梁（今开封），宋都睢阳（今商丘南），楚都陈（今淮阳）、寿春（今寿县），均因鸿沟水系的开凿^⑥，成为重要的都会而被定为诸侯国的国都。而宋国的陶（今定陶），楚国的宛（今南阳）和南海番禺，皆因其特定的地理位置，而成为当时有名的都会。春秋时越国

① 《史记·货殖列传》。

②③④ 均见《史记会注考证》卷一二九《货殖列传》，《考证》引中井积德曰：“虽称始皇帝，而是事盖在未并吞之时，故军兴有资于其力也，非徒嘉其富厚。”

⑤ 《韩非子·六反》：“且父母之于子也，产男则相贺，产女则杀之。此俱出父母之怀衽，然男子受贺，女子杀之者，虑其后便，计之长利也。”《论语·阳货》：“子曰：唯女子与小人为难养也，近之则不孙，远之则怨。”

⑥ 《史记·河渠书》：“荥阳下引河东南为鸿沟，以通宋、郑、陈、蔡、曹、卫，与济、汝、淮、泗会。于楚，西方则通渠汉水、云梦之野；东方则通鸿沟江淮之间。于吴，则通渠三江、五湖。于齐，则通淄济之间。于蜀，蜀守冰凿离碓，辟沫水之害，穿二江成都之中。此渠皆可行舟，有余则用溉漉，百姓赡其利。至于所过，往往引其水益用溉田畴之渠，以万亿计，然莫足数也。”这是中国历史上第一次大的水利建设工程。

大夫范蠡助句践灭吴之后,弃官从商。范大夫乃乘扁舟,浮于江湖,变姓易名,称朱公。朱公以为陶天下之中,诸侯四通,货物所交易也,于是治产积居,与时逐,十九年间三至千金。后年老而听子孙,家产至巨万,故言富者皆称“陶朱公”。秦之末世迁天下不轨之民于南阳。南阳北通洛阳,西通武关,东南受汉、江、淮之利,故宛亦一都会也。宛人多从业商贾。

汉唐时期,中国的城市发展进入第二个阶段。汉唐时期中国城市的发展,是随着地方行政区的建制而发展起来的。汉代地方政区是郡县两级制,唐代地方政区是州县两级制。据《汉书·食货志》和《地理志》载,长安、洛阳是两汉首都,已成为全国政治、经济、文化中心。邯郸、临淄、成都均为一等大都市,而临淄已有10万户人口,比首都长安8.08万户人口还多近2万户;成都也有7.63万户人口,与长安人口相差不远了。到唐代,全国10万户人口的城市已有10多个,到北宋时增至40个。

汉唐首都长安,已是当时世界上著名的大都市。从汉唐时期长安、洛阳、建康(南朝为建康、唐为江宁)和广州的成长与发展情况,有一个显著的特点,就是这些城市在当时中国所处的政治与行政地位,决定了这些城市自身的发展与进步。而这样的发展道路与成长经历,又决定了中国封建时代城市的性质和作用。每一个重要城市的存在与发展,都是为了实现中央政府对全国的统治与管理而存在、而发展的。

长安 到西汉初年,西周的都城丰、镐二京,已经过去五百余年,荡然无存了。秦朝的首都咸阳,始建于战国中期秦孝公十二年(前350年),当时的咸阳都市南临渭水,北达泾水,到秦孝文王时(前250年),宫馆阁道相连三十余里^①。秦始皇灭六国,统一中国后,又征发

^① 《史记·秦本纪》。

刑徒七十余万人，在渭水南岸建造大批宫室和骊山陵墓与兵马俑陪葬坑，可以想见当时的咸阳城及其附近宫室陵园的规模有多么宏大。

西汉的首都长安，是当时中国政治、文化和商业中心。刘邦击败项羽之后，首都本定于洛阳。汉五年（前 202 年），娄敬建议高祖定都关中，他说：“夫秦地被山带河，四塞以为固，卒然有急，百万之众可具也。因秦之故资，甚美膏腴之地，此所谓天府者也。陛下入关而都之，山东虽乱，秦之故地可全而有也。”^① 他的这个建议得到留侯张良的支持，于是高祖决定把都城从洛阳迁到关中。汉六年（前 201 年）二月，改咸阳为长安。因秦朝的咸阳宫和阿房宫均被项羽进入咸阳后的大火焚毁，汉初只能就渭河南岸的秦兴乐宫改建成为长乐宫。长乐宫就是高祖时期的朝廷，即汉王朝初期的政府所在地，日常政务均在此宫处理。高祖八年，由萧何主持建造未央宫，作为大朝所在地。到汉武帝年间，随着经济的恢复与发展，开始大规模地营建都城和宫苑。汉长安城的营建工程，从惠帝三年（前 192 年）起到武帝太初年间，长达一个世纪。据《三辅黄图》卷一《汉长安故城》载：汉长安的城墙高三丈五尺（合今 8.23 米），周围 65 里，建 12 座城门。长安城内有“八街九陌”、九市、一百六十闾里。城中贯通南北的安门内大街长五公里半，宽 50 米，中央为皇帝专用的驰道，宽 20 米。街道两侧都植有树木。长乐宫位于长安城内东南部，未央宫位于西南部。武帝太初元年又在长安城西上林苑中建造建章宫，作为离宫。这三大宫殿均为建筑群组，大宫中套若干小宫。长乐、未央两宫周围长达十公里左右。汉王朝统治者把宫殿营建看作是“威加四海”的精神统治象征，当初建未央宫时，因天下尚未最后安定，刘邦曾责备其过于壮丽。萧何回答说：“天下方未定，故可以就宫室。且夫天子以四海为家，非壮丽无以

^① 《史记·刘敬传》，另见《三辅黄图》卷一。

重威,且无令后世有以加也。”^①因此,汉朝宫殿苑囿都达到了把神圣和华美相结合的既崇高又神圣的境界。

唐朝首都长安,规模更加宏大,有 84.10 平方公里,是当时世界上最大的城市。中国古代都城规模之大,在世界古代城市建设史上是少有的。据研究建筑史的有关资料记载,汉代长安城(内城)为 35 平方公里,始建于公元前 192 年。始建于公元 493 年的北魏都城洛阳,为 73 平方公里;始建于公元 605 年的隋唐东都洛阳,为 45.20 平方公里。隋唐首都长安始建于公元 583 年,为 84.10 平方公里。在这一时期,西方著名都城的规模则要小得多,如兴建于公元 300 年的罗马首都罗马城,只有 13.68 平方公里;建于公元 447 年的东罗马都城拜占庭,为 11.99 平方公里。兴建于公元 800 年的巴格达城为 30.44 平方公里。^②

唐代首都长安城的规划与营建,用方整对称原则,沿着城中南北轴线,将宫城与皇城置于全城主要地位,复以纵横相交的棋盘型街道,将全城划分为 108 个里坊,分区严整,街道划一。^③

洛阳因为在政治上、经济上和军事上都有重要地位,因此从东周起,东汉、曹魏、西晋、北魏诸朝均建都于此。隋唐时洛阳为东都,主要为解决国家政治中心和东南经济中心之间相距太远的矛盾。

汉唐是当时东方经济文化高度发达的大国,因而长安、洛阳就成了中外文化交流的中心。汉代建立的丝绸之路,从长安开始,经西域、中亚,一直通到地中海东岸,极大地促进了东西文化交流。随着中西经济文化交流的发展,西域人入居中国首都的也逐渐增多。据《洛阳伽蓝记》卷三载:“自葱岭以西,至于大秦,百国千城,莫不欢附,商胡

① 《汉书·高帝纪》下。

② 潘谷西等:《中国建筑史》,第二章《城市建设》,中国建筑工业出版社 1986 年版,第 37—38 页。

③ 宋敏求:《长安志》卷七《唐京城》。

贩客日奔塞下，所谓尽中国之区已。乐中国土风，因而宅者，不可胜数，是以附化之民万有余家，门巷修整，闾阖填列，青槐荫陌，绿柳垂庭，天下难得之货咸悉在焉。”这是北魏时都城洛阳的繁华景象，足堪称为世界性的商业大都会。到了唐代，随着经济的发展，国力的强盛，国威远播于西域与中亚，乃至南亚地区，于是西域诸国人流寓，或经商于长安者，逐年增多。贞观年间仅突厥一族流入长安者即有近万家，西域其他各族尚不在内，其数诚可惊人矣^①。所以唐太宗被称为“天可汗”，意即是各族人民的皇帝。

在汉唐之间，北方因有长达三百余年的分裂战乱年代，南方社会经济得到了迅速发展。作为六朝都城的建康，南北东西各有四十里，居民达 28 万户，人口超过百万人^②，是当时中国最大的城市，商业十分发达，“贡使商旅，方舟万计”^③。孙权时有大秦商人秦论到达建康，返回时孙权特地派人伴送他回去^④。南朝时，广州的番禺是当时海外贸易的中心。梁时海舶往往“每岁数至”，有时甚至“一岁十余至”^⑤。繁盛的商业，给南朝政府在国际贸易方面带来了巨大的利益。六朝时广州刺史但经城门一过，便可得钱三千万^⑥，其富庶可以想见矣。唐代广州为中西海上通商贸易的唯一要地，故唐代商胡集聚于广州者众。广州江中：“有婆罗门、波斯、昆仑等船，不知其数，并载香药珍宝，积载如山。其船深六七丈，师子国、大石国、骨唐国、白蛮、赤蛮等往来居住，种类极多^⑦。是以黄巢攻陷广州，犹太教、火祆教以及伊斯兰教、景教等异国教徒

① 《唐会要》卷七三。《唐语林》卷三。《册府元龟》卷九九一作“数千家”。

② 《太平寰宇记》卷九〇引《金陵记》。

③ 《宋书·五行志》。

④ 《梁书·中天竺国传》。

⑤ 《梁书·王僧儒传》。

⑥ 向达：《唐代长安与西域文明》，三联书店 1957 年版，第 34 页。

⑦ 《唐大和上东征传》。

死者至十二万人。^①

明清时期的城市,除了建设首都南京和北京外,还出现了一系列新兴的手工业、商业和对外贸易的城市和城镇。

明太祖时定都于南京,1366年开始兴建南京城,1386年建成,历时21年之久。城周长67里,城内南北长20里,东西长11里。城墙高12米以上,宽7米以上。城墙共有13座城门。南京都城的外围,还筑有周长达120里的外廓。明代南京的商业与手工业均很发达,尤其纺织、造船、印刷、建筑四大门类更为兴盛。明成祖年间为防止北边外患,于1403年迁都于北京。明清时期的北京,分内外两城。外城东西7950米,南北3100米;内城南北5350米,东西6650米。总面积为60.20平方公里。

北京以皇城为中心,皇城位于全城南北中轴线上,南面正门为天安门。明清北京城的布局鲜明地体现了中国封建王朝政府都城以宫室为主体的规划思想。天安门左为太庙,右为社稷坛。明清时期的北京是一座消费性的城市,市内共有市肆132行,形成四个商业中心和正阳门外商业服务区。

鸦片战争以后,中国社会政治经济所发生的剧烈变动,使近代中国的城市也随之产生急剧的变化,这主要表现在以下几方面:

(1)在列强侵略的刺激下,沿海沿江通商口岸城市近代工商业迅速发展起来,如广州、厦门、宁波、福州、烟台、青岛、天津、营口、苏州、杭州、南京、宜昌、芜湖、九江、武汉、沙市、重庆等。

(2)中央政府和地方省会所在地城市,在交通、通讯逐渐近代化的过程中也迅速地发生了变化。如南京、北京、安庆、南昌、长沙、贵阳、昆明、成都、西安、兰州、洛阳、郑州、石家庄、保定、济南等。

(3)上海是帝国主义侵略中国的大本营,是一个典型的半殖民地

^① 向达:《唐代长安与西域文明》,三联书店1957年版,第34页。

化的城市,也是资本主义工商业和近代文明高度发达的世界性大城市,因而它也是中国资产阶级和工人阶级力量最强大的一个城市。天津在旧中国也类似上海,是中国近代资本主义工商业高度发展的第二个大城市。

(4)还有一些城市在帝国主义的侵略下,长期成为殖民地化、半殖民地化的城市,如香港、澳门、台北、大连、沈阳、长春和哈尔滨。香港成为远东金融中心,大连、沈阳、鞍山、抚顺、哈尔滨则为重工业和铁路交通相当发达的城市。

由于近代资本主义工商业的兴起,近代文化教育事业在上述城市也有了较大的发展。中国近代教育体制小学—中学—大学在上述这些中心城市开始形成,中国在解放前最著名的大学有清华大学、北京大学、燕京大学、天津大学、南开大学、中央大学、交通大学、浙江大学、武汉大学、协和医学院,以及抗日战争期间的西南联合大学,在这些学校里培养出了中国第一批高层次的科学和建设人才。

1949年新中国成立以后,随着国民经济的迅速发展,我国的城市化与城市群体不断发展提高,特别是改革开放十多年来,一大批新兴城市崛起,不仅城市的数量和规模有了空前的发展,城市的现代化建设也日新月异。

1949年,我国仅有城市136个,城市人口2903万人;1990年,我国设市建制的城市已有467个,城市人口达1.5亿。^① 改革开放以来,珠江三角洲、长江三角洲、山东半岛地区、京津唐地区、沈阳大连地区,以及中原以郑州为中心的河南地区,已经形成城市群体化。随着现代城市化的迅速发展,政府职能机制开始转变,更是中国历史上任何时期都无可比拟的。^②

^{①②} 参见姚士谋等著:《中国的城市群》,中国科技大学出版社1992年版,第57—59页。

第三章 政府与职官

国家出现之后,作为统治阶级要建立政府来管理这个国家。政府实际上是统治阶级管理国家的执行者,政府是为了管理国家而产生、而存在的。

为了治理国家和管理政府事务,在人类历史上,无论什么类型的政府,都需要建立起一套管理国家事务的职业官吏。官吏是政府的代表,政府则是国家的权威性表现形式。

中国从公元前二十一世纪夏朝国家产生开始,到1911年清朝政府被推翻止,在长达四千年的历史上,都是实行君主制政府体制。夏、商、西周、春秋时期,是奴隶制的君主制政府;战国秦汉至明清时期,是封建制的君主制政府。1912年到1949年的民国政府时期,南京临时政府和广州武汉国民政府是反帝反封建的资产阶级民主共和制政府,而北洋政府和南京国民政府则是新老军阀和帝国主义、封建主义、官僚资产阶级统治人民的工具。

第一节 君主与主权

在中国封建社会,朝代、君主和主权是三位一体,联在一起的。朝

代更替,新君当国,主权转移。皇帝自称曰“朕”,“朕即国家”。朝代被推翻了,就意味着亡国,主权亦不复存在。君主是国家主权的最高代表。“天下归之之谓王,天下去之之谓亡”^①。亡国之君,苟活尚不可得,国家主权,君王的权力当然随之丧失。因此,在古代中国,爱国就要忠君,忠君必须尊礼。礼是中国传统文化的中心观念。孔子曰:“安上治民,莫善于礼。”^②“君使臣以礼,臣事君以忠。”^③礼的核心就是维护君权和君主专制的一统天下的政治秩序。国家有了礼治,政治就上了轨道,政权和天下就安定了。《公羊传》隐公元年曰:“何言乎王正月?大一统也。”^④儒家“大一统”思想就是尊王,就是维护君主和主权,集中表明儒家向往实现统一的君主专制国家。“天无二日,土无二王”^⑤。天子是国家主权的最高代表,是国家政务的最高也是最终决策者。“天下之事无大小皆决于上”^⑥。上者,皇帝也,君主也。法律不约束君主,“主独制于天下而无所制也”^⑦。君主的命令就是法律。

公元前 221 年,秦灭六国,结束了 250 余年战国纷争的局面。天下一统。为了巩固新的政权和国家的统一,秦始皇采取了一系列措施:废封建,行郡县;废世袭,派流官;划一度量衡,收天下兵器;车同轨,书同文;修驰道,筑长城。凡此种种,为了两个目的:(1)天下一统,一切制度必须统一;(2)天下一统,一切权力必须集中。从此以后,国家权力集中于皇帝。皇帝就是国家,国家就是皇帝。皇帝与专制合而为一,一以贯之,在中国封建时代,一直延续二千余年。

① 《荀子·正论》。

② 《礼记·经解》。

③ 《论语·八佾》。

④ 《春秋公羊传》隐公元年。

⑤ 《礼记·曾子问》。《孟子·万章上》作“天无二日,民无二王”。

⑥ 《史记·秦始皇本纪》。

⑦ 《史记·李斯列传》。

中国的君主专制主义中央集权制的发展,因秦汉时期皇帝制度的确立,而得到了进一步的加强。中国的皇帝制度有一套完整的体制,即正名位,明职分,立太子,建后宫,兴礼乐。

(一) 正名位

《史记·秦始皇本纪》载,始皇二十六年,秦灭六国,初并天下,秦王嬴政令丞相、御史曰:“寡人以眇眇之身,兴兵诛暴乱,赖宗庙之灵,六王咸伏其辜。天下大定。今名号不更,无以称成功,传后世。其议帝号。”^① 议论的结果是,秦王“自以为德兼三皇,功过五帝,乃更号曰‘皇帝’,命曰‘制’,令为‘诏’,自称曰‘朕’。”“朕为始皇帝,后世以计数,二世、三世至于万世,传之无穷。”^② 秦亡汉兴,皇帝名号更加完备。蔡邕《独断》云:汉天子正号曰“皇帝”,自称曰“朕”;臣民称之曰“陛下”,史官记事曰“上”。皇帝所在曰“行在所”,所居曰“禁中”,所至曰“幸”,所进曰“御”。皇帝所用之物曰“御用”,皇帝所阅书画之类曰:“御览”,皇帝之印曰“御玺”。皇帝亲属亦有专用名号,皇帝父母称为太上皇和皇太后,帝之正妻曰“皇后”,侧室曰“妃嫔”,子曰皇太子、皇子,女曰公主,孙曰皇孙。^③ 此类名号终君主专制之世,均无变更。

(二) 明职分

皇帝具有至高无上的权力。除幼主、孱君受制于母后、外戚、权臣外,中主以上的皇帝亲政,军国大政无不集权于一身。至于雄才大略的君王如秦皇汉武者,则“天下事无大小皆决于上”矣。从秦汉至于明清,皇帝的职权,自行政、立法、司法、征伐、官吏任免、赋税征集,以至主持庆典,接见宾客,颁爵授勋,无不毕综。宰臣不过皇帝的幕僚,六部诸卿乃皇帝的仆役与执行命令之官,中央一切政务的最高权力均

① 《史记》卷六《秦始皇本纪》。

② 《资治通鉴》卷七《秦纪》二。

③ 参见《汉书》卷一《高帝纪》下,卷六七《外戚传》。

属于皇帝。要而言之，立法度，正纲纪，“赏”“罚”两柄，不可以假人也。

皇帝行使权力的凭证是玺、符、节。“玺者，印也；印者，信也”^①。相传秦始皇以和氏璧制成御玺，方四寸，交五龙，李斯手书秦篆“受命于天既寿永昌”八字^②。秦亡入汉，汉亡入魏，谓之“传国玺”^③。汉天子有六玺，至清乾隆定宝玺二十五颗，名称、用途皆有别。印玺之外有符节，汉“初与郡守为铜虎符、竹使符”^④。一劈为二，右留京师，左存地方，皇帝发令使使者合符执行。节也是一种印征，古使臣执以示信，故后世称使者为使节。汉节多以细竹竿为之，上饰以旄牛尾，亦称旄节。汉使苏武出使匈奴，被扣十九年，持节牧羊于北海（今贝加尔湖），起卧随之，节旄尽落，亦绝不“失节”^⑤。

（三）立太子

建立太子关系到皇位继承制度，历代王朝均十分重视。汉高祖欲废太子，大臣争之曰：“太子，天下本，本一摇，天下震动，奈何以天下为戏乎！”^⑥

中国自秦至清，大小分合 53 个朝代共 348 位皇帝，开国君主 54 位，以太子继位者 147 位，由大臣、外戚、宦官拥立者 116 位，篡位者 31 位。348 位皇帝所以得继大统，由立嫡者 28 人，立长者 75 人，立贤者 53 人。皇位自立者 24.4%，立长者占 21.5%，立贤者占 15%，立爱者（君王偏爱之皇子）12%，立嫡者只占 8%，其他立幼、立顺、立急者又占 19%。统计结果表明，由太子即皇位者是 147 人，皇帝死后由临时推选即位者也是 147 人。^⑦

① 《百川学海》《独断》卷上。

②③ 《史记·秦始皇本纪》。

④ 《汉书·文帝纪》。

⑤ 《汉书·苏武传》。

⑥ 《汉书·叔孙通传》。

⑦ 参见浦薛凤，《三四八位皇帝——历代皇位继承之统计分析研究》，载《清华学报》新一三卷，1981年12月台湾新竹版。

预立太子一向被认为是皇位继承的中心问题。嫡长子预立为太子而继承皇位,是法定制度;而立长、立贤亦是传统所认可的通行原则。从上述统计数字可知,由这三种标准而产生的皇位继承人为106位,占30%,不到三分之一。而预立太子之困难重重,危机四伏。历代开国君主和雄才大略之君,他们虽有叱咤风云,扭转乾坤之力,却在预立太子确立皇位继承问题上,惨遭失败。如秦始皇、汉高祖、汉武帝、隋文帝、唐太宗、武则天、明太祖、康熙皇帝等,都曾在预立太子问题上伤透脑筋,至死亦未处置得当。北魏君主有鉴于立储之难,怕母后外戚干政,索性确立了一个极端残忍的“杀母立子”制度,竟然实行了116年之久^①。纵观中国封建时代的政局祸乱,大多是由皇位继承问题所引发。据浦薛凤先生的统计分析,由于皇位继承而导致危机祸乱者有262次,其中有208次牵涉皇位之争,有54次是由于预立太子之争。而涉及皇位之争和预立太子之争往往又非常残酷,发生于皇室内部骨肉相残之事近百次,发生于君臣上下为皇位继承之争的有64次^②。两千余年的封建君主专制史,从秦始皇到清朝末代皇帝溥仪,“命途多舛”的皇帝,竟有155位(占44%)之多!或则被废,或则被虏,或则被后宫所害,或则被臣下所弑。因皇位继承之争而祸及于诸皇子皇孙者,又不知有多少?^③即如首创皇帝制度的秦始皇,南征北伐,统一中国,位尊势隆,集权独断,以至于“主独制于天下而无所制也”^④的显赫境地!曾几何时,崩逝于沙丘,鲍鱼厥臭,诈立已定。企望万世帝业者,何曾料到“二世而亡”!中国二千年的帝制历史,使在

① 《汉书·外戚传》:汉武帝将立弗陵为太子,先赐其母钩弋夫人死,盖惩吕后之祸也。元魏则遂以此为定制。见赵翼《陔馀丛考》卷一六“元魏子贵母死之制”。

② 见浦薛凤:《三四八位皇帝——历代皇位继承之统计分析研究》,《清华学报》新一三卷,1981年12月台湾新竹版。

③ 赵翼:《廿二史札记》卷一二“齐明帝杀高武子孙”。

④ 《史记·李斯列传》。

位 60 年的清朝皇帝乾隆，曾痛切地指出：“可知建储册立，非国家之福，招乱起衅，多由于此”^①！太子制度对中国政治的影响何其深也。

（四）建后官

在中国的封建社会里，宫中组织庞杂，官爵分明，俨然一小朝廷。所谓宫中与府中，即宫廷与朝廷，同是皇帝下面的重要权力机构。

宫廷组织分两个系统：一是中朝官系统，一是后宫系统。

中朝官 中朝官制度的确立，在我国封建时代中央集权的君主专制政治体制中，占有十分重要的地位。从秦汉时代的中朝官，到明清时代的内阁和军机处，其职权之重及其对国家政治的影响，往往在外朝的相府之上。

中朝官制度源于秦代。秦置尚书于禁中，置尚书令、尚书仆射、尚书丞，掌通章奏。官无定职，常以皇帝近臣亲信者兼领之。从秦至汉初，尚书令、丞所掌只限于君相之间章奏传递而已，地位尚未见重。至汉武帝以后，尚书的权力越来越大，逐渐侵夺丞相御史职权，甚至凌驾于大臣之上。汉成帝时，随着尚书职权和机构的扩大，建立了尚书台，成为中朝官的核心机构^②。至东汉光武年间，虽置三公丞相，而事权归于台阁^③。东汉时尚书台置尚书令、尚书仆射为正副长官，合六曹尚书（三公曹、吏部曹、民曹、客曹、二千石曹、中都官曹），谓之“八座”。东汉时尚书台出纳王命，赋政四海，权尊势重，责之所归^④。可见尚书台在东汉时期，实际上已经发展成为国家最高行政管理机关。但在中央政府体制上，尚书台仍是中朝官系统。《汉书·刘辅传》注引孟康曰：“中朝，内朝也。大司马、前后左右将军、侍中、常侍、散骑、诸吏

① 永瑤：《历代职官表》卷首《乾隆上谕》。

② 《汉书·成帝纪》，《通典》卷二二《历代尚书》。

③ 《后汉书·仲长统传》。

④ 《后汉书·李固传》。

为中朝；丞相以下至六百石为外朝也。”东汉以后，侍中多预政事：“内干机密，出宣诏命”^①。魏晋以后，侍中、黄门侍郎出入禁中，近侍帷幄，号称“宰相”和“小宰相”^②。东汉时的尚书台到魏晋时成了外朝的尚书省，其中朝的地位即由门下省取代。六朝至隋唐时期，尚书省、中书省，门下省随着权力不断扩大而先后演变为外朝的中央政府，中朝官之名亦随之消失。

明清时期废除宰相，在宫中先后设立内阁和军机处，参与决策军国重务，其性质和汉代尚书台近似，实际上是中朝官的演变。^③

后宫 后宫系统包括三种人：一是女主，就是太后、皇后和宠妃；二是后妃系统的外戚；三是侍候君主和后妃的宦官集团。在中国封建时代，宫廷是封建权力的中心，而皇帝则是这个权力中心的代表。皇帝实行专制统治，最敏感的问题，是怕外臣权重谋反。这种权力结构本身就为后妃干政、外戚专权和宦官祸乱提供了便利。皇权专制统治造成心腹掌权，实行枕边政治，于是后妃干政、外戚专权和宦官祸乱成了中国的封建君主专制制度的三个派生物。

由于皇位继承在法律上实行嫡长子一支立嗣的制度，于是遇有幼主即位则有母后摄政的惯例；当皇位中断，后嗣的选立和监护，皇太后的权力很大。东汉“皇统屡断，权归女主，外立者四帝，临朝者六后”^④。从汉初吕后临朝称制，到清末慈禧专政，二千年间，对中国政治发生很大影响。

外戚封爵拜官，全靠裙带关系。一女入宫受宠，立为后妃，则举族显贵，父兄弟侄顷刻平步青云，紫袍玉笏，高官显爵，入参机密，出监州郡。或遇昏君无道，后妃偏能感主，外戚则更窃弄权柄，祸乱朝政。

① 《后汉书·窦宪传》。

② 《通典·职官典·宰相》，《魏书·王遵业传》。

③ 《明史·职官志·内阁》，《清史稿·职官志·军机处》。

④ 《后汉书·后妃传》上。

当此之时,皇帝则成了后妃与外戚手中的政治傀儡。后妃干政和外戚专权发展的结果,多使国家由盛转衰,甚至改朝换代。

有外戚专政,必有宦官之祸。东汉皇统屡绝、外藩入继,母后与天子多无骨肉之亲,又忌大臣主政立长君而去母后临朝,所以,多凭借母后外家父兄以专朝政。及至天子年壮,欲收回大权,必然和外戚发生冲突,于是天子又引宦官密谋除掉外戚。因此东汉一代当六太后临朝之际,外戚宦官之祸交替并起,不绝于朝。一方是外戚以大将军专政,他方是宦官以中常侍执权,禄去公室,政移私门,两者明争暗斗,此起彼伏。而戚宦之争,是戚常败而宦常胜。东汉一部历史,从某一方面来说就是一部戚宦争权祸乱史^①。戚宦专权,宰相无权,政府无能,国家机器的运转必将倾斜,封建王朝势必由盛转衰,走向衰亡,这是戚宦之祸导致的必然结果。

中国古代宦官祸乱之烈以唐明两代最为严重。唐朝后期从肃宗到昭宗十三帝,无一不是宦官所立。因此,唐自肃、代以下,宦官跋扈专权,内领神策,外观军容,任总枢衡,裁决机务,真所谓是:“万机之与夺任情,九重之废立由己”^②。明初虽鉴于历代宦官专权、祸乱朝政的教训,严禁宦官干政。但是,宦官干政乃是中国君主专制制度的必然产物。明成祖“靖难”之役曾得力于宦官的帮助,于是在其即位后,便为宦官干政大开门户。

明代宦官干政有两大特点:一是建立了十二监、四司、八局“二十四衙门”,俨然如政府一样的庞大组织系统,人数在10万人以上。而宦官首脑司礼监,操纵军国大权,口衔天宪,成了内阁的领导和皇帝的代表^③。二是宦官专权和特务统治相结合,极大地加强明朝皇帝极端专制统

^① 参见范文澜著:《中国通史》第二册,人民出版社1978年版,第182—193页。

^② 《旧唐书·宦官传序》。

^③ 《明史·职官三·宦官》。

治。明代特务机构有锦衣卫和东西厂,合称“厂、卫”。《明史·职官志》载,锦衣卫职掌侍卫缉捕刑狱之事,凡盗贼奸宄,街涂沟洫,密缉而时首之。锦衣卫的北镇抚司专理诏狱,实际是一个特务机关。刑狱之事本属刑部,掌侍卫的锦衣卫成了特务机关,侵削法司职权,于制度已属不妥。但明朝皇帝仍不放心,以锦衣卫为外官,乃建东西厂特务机关,以宦官掌管以监控锦衣卫。明代特务统治使君主专制更加残酷与腐败。

历史上,后妃、外戚和宦官,作为具体的历史人物,自有其功过是非,未可一概否定。以后妃干政著于世者,两后两太后也。吕后临朝称制,诸吕外戚横行于朝,几危汉家政权,然吕后对萧曹定制,遵而勿失,“君臣俱欲休息乎无为,故惠帝垂拱,高后女主称制,政不出房户,天下晏然”^①。武后临朝称制,至于改朝换代,废唐立周,为女主干政前无古人后无来者也。然其明察善断,纳谏知人,“亦自有不可及者”^②,所以她成为一位“成功的皇帝”^③。而北魏协助孝文帝进行一场成功的改革的文明太后,以及清初辅佐康熙皇帝登基,除鳌拜、削三藩的孝庄太后,两太后均以太皇太后身份辅佐皇孙即帝位,文明太后称制终身,孝庄太后则训导谋划于后宫,均有大功于国^④。至于外戚用事于朝而能立功于当时传名于后世者,无如汉武时之霍氏兄弟和唐初长孙无忌为显著也。霍去病六征匈奴,立功绝域,天子欲为治第,对曰:“匈奴未灭,无以家为也。”^⑤其弟霍光为汉武临终时托孤重臣,辅佐昭、宣二帝,出现了“昭宣中兴”之

① 《史记·吕太后本纪》。

② 《廿二史札记》卷一九《武后纳谏知人》。

③ 范文澜:《中国通史》第三册,人民出版社1978年版,第135—141页。

④ 《魏书·皇后传》,《清史稿·后妃·孝庄文皇后传》。孝文帝即位时四岁,康熙即位时年八岁。

⑤ 《史记·霍去病传》。

世。光虽专权朝政，却能“小心谨慎，未尝有过”，以至每出入宫门，进止有常处，不失分寸^①，这是历史上专权朝政的外戚们所无法相比的。长孙无忌以外戚显贵助太宗定策诛建成、元吉于前，孜孜奉国；复助太宗以成“贞观之治”于后，功称第一^②。至高宗初年，无忌奉敕编撰《唐律疏议》三十卷，成为中国封建时代一部具有代表性的最完备的封建法典。宦官则汉有蔡伦发明造纸术，明有郑和航海七下西洋，对中国文化的发展和促进中西文化的交流，均作出了重要贡献。

尽管后妃、外戚和宦官这一特殊群体中，有些人对历史作出过贡献，有的人甚至功垂千古，留芳百世。但是，作为中国君主专制主义的附属物——一种特殊的政治形态：宫闱政治，则断乎不可肯定。后妃干政，外戚专权，宦官误国，二千余年这种假皇权以肆虐的宫掖之祸，殷鉴切切，岂可不深戒耶？

（五）兴礼乐

自春秋列国纷争以来，礼崩乐坏久矣。至于楚汉相争，刘邦即将取得完全胜利之时，这位酒色之徒出身的泗水亭长，尚未知礼乐之为贵也。《汉书·高帝纪下》载：汉五年十二月，诸侯兵围羽垓下，羽夜闻汉军四面皆楚歌，终于霸王别姬，走死乌江。楚地悉定，独鲁未下。汉王引天下兵欲屠之。至其城下，犹闻弦诵之声。当此之时，汉王亦知礼乐之邦不可以兵相加。于是，为其守节礼义之国，乃持羽头以示鲁父兄，鲁乃降。初，怀王封羽为鲁公，及死，鲁又为之坚守，故汉王以鲁公礼葬项王于谷城，亲为发哀，哭之而去。这是汉王刘邦从起兵反秦，到击败项王取得胜利之时，方到“周礼尽在矣”^③的鲁国来上了第一

① 《汉书·霍光传》。

② 《旧唐书·长孙无忌传》。

③ 《左传》昭公二年。

堂礼乐之课。^①

天下已定，诸侯及将相共请尊汉王为皇帝。于是设宴庆贺。“群臣饮酒争功，醉或妄呼，拔剑击柱，高帝患之”^②。于是，原为秦朝博士的礼仪专家叔孙通，后来“弃暗投明”，投项梁；项梁败，从怀王；怀王徙长沙，留事项王；汉二年，汉王入彭城，乃降汉王。汉王本憎儒生，叔孙通乃变儒服，服短衣，楚制，汉王喜，于是拜为博士，号“稷嗣君”^③。当此庆功宴上群臣不知进退，不成体统之时，叔孙通退而对高祖说：“夫儒者难与进取，可与守成。臣愿征鲁诸生，与臣弟子共起朝仪。”高祖曰：“得无难乎？”通曰：“五帝异乐，三王不同礼。礼者，因时世人情为之节文者也。故夏、殷、周之礼所因损益可知者，谓不相复也。臣愿颇采古礼与秦仪杂就之。”通遂与所征鲁诸生三十人制定礼制朝仪，带领皇上左右为学者与其弟子百余人演习于野外，月余乃成。高祖观看了朝仪彩排，曰：行，“吾能为此。”

高祖七年（前200年）十月，长乐宫建成，诸侯群臣朝贺，谒者治礼，按尊卑引导以次入殿门，功臣列侯诸将列于殿廷西边，东向；文官丞相以下列于殿廷东边，西向。殿下郎中挟陛，陛数百人。皇帝乘辇临殿，接受百官朝贺上寿。自诸侯王以下莫不震恐肃敬。殿上御史执法，有不如仪者辄牵出。至礼毕朝罢，百官无敢欢哗失礼者。高祖深有感慨地说：“吾乃今日知为皇帝之贵也。”^④

礼乐制度的确立，使君主专制统治披上了合法的外衣，而君主又使礼的规范上升为统治阶级的国家意志，礼成了“经国家，定社稷，序民人，利后嗣”^⑤的最高标准。“乐者为同，礼者为异；同则相

① 另参见《史记·高祖本纪》，《资治通鉴》卷一一，《汉纪三》高帝五年十二月。

② 《史记·叔孙通传》。

③ 《汉书·叔孙通传》。

④ 以上参见《史记·叔孙通传》。

⑤ 《左传·隐公十一年》。

亲,异则相敬”。“礼以道行,乐以道和”^①。礼用来分别尊卑贵贱,使人尊敬;乐用以缓和上下矛盾,要人亲爱。这样,“二者并行,合为一体”^②，“礼之为物大矣！用之于身，则动静有法而百行备焉；用之于家，则内外有别而九族睦焉；用之于乡，则长幼有伦而俗化美焉；用之于国，则君臣有叙而政治成焉；用之于天下，则诸侯顺服而纪纲正焉。”^③

第二节 君主制政府与职官

中国的君主制政府与职官之发展,经历奴隶制政府和封建制政府前后两个历史阶段,长达四千余年的历史。

一、奴隶制政府与职官

从公元前大约 2200 年左右夏朝建立起,经商朝、西周,到春秋时期(前 770—前 481 年),是中国的奴隶制社会^④。夏朝国家初建,职官制度属草创阶段,还带有明显的原始氏族社会的痕迹。如夏王朝国君称“夏后氏”或“夏后”,《史记·夏本纪》曰:“夏后氏德衰,诸侯畔之。”“夏后使求,惧而迁去。”太史公又说:“禹为姒姓,其后分封,用国为姓,故有夏后氏、有扈氏、有男氏、斟寻氏……。”^⑤ 夏朝政府的职官建

① 《礼记·乐记》,《史记·乐书》。

② 《汉书·礼乐志》二。

③ 《资治通鉴》卷一一《汉纪》三“臣光曰”。中华书局标点本 1956 年版,第一册第 375—376 页。

④ 中国奴隶制社会下限有数说,此处用郭沫若说。

⑤ 《史记·夏本纪》。

制,有所谓“六卿”制度。据马端临《文献通考·职官总序》曰:“夏后氏之制亦置六卿,其官名次犹承虞制。”^①“六卿”者,是指夏朝中央政府主管政务的职位很高的六位官员:司空,总百揆,为六卿之首;后稷掌管农业;司徒主管教化;士或大理主刑狱,为最高司法长官;共工,主管百工营建;虞人掌山泽畜牧^②。夏的“六卿”对后世历朝中央职官制度影响颇大。《周礼》有“六官”体制,到唐朝有官修大典《唐六典》。秦汉皇帝的权力凭证有“六玺”制度,中央政府有“九卿”;后宫中则有“六院”、“六宫”、“六尚”。太子老师则有“六傅”。由汉的“尚书六曹”发展到隋唐以后中央政府的“尚书六部”。于监察制度则有汉唐“六察”到明清的“六科”制。

商周时期,君主制政府中央职官制的发展渐臻完备。商朝国君称为“王”。王者,“天下所归往也”^③。商从盘庚到帝辛,历十二君,甲骨文中均记为“王”,从未改变过,可见商王地位尊崇和政府的权威性,已经树立起来。商王为加强政府对国家的管理,逐步建立起一套比较完整的内外职官体制。《书·酒诰》说:“越在内服,百僚、庶尹、惟亚、惟服、宗工。”“越在外服,侯、甸、男、卫、邦伯。”商的“内服”官是中央职官,“外服”官是地方职官。铜器铭文也有“殷正百辟”和“殷边侯甸”(《大盂鼎》)的记载,表明商王朝政府的职官制度比夏朝有了较大的进步。商朝中央政务机关扩大,职官设置自然增多,上面所述“百僚庶尹”,“殷正百辟”,都是泛指朝廷百官。商周时期中央设立的政务官属主要有司空、司徒、司寇、司马。司寇为国家最高司法长官,司马为最高军事长官。

夏、商、周三代国君均设置辅弼顾问官属。夏在中央设有三老五

① 《文献通考》卷四七《职官考》一。

② 《今文尚书·尧典》、《古文尚书·舜典》、《史记·五帝本纪》、《文献通考·职官考》一。

③ 《说文解字》卷一上“王”字。

更、四辅、四岳，以辅佐国君，参与决策，管理政府，成为后世宰相制度的渊源。商朝在中央设置的尹、相、左相、保、阿衡、冢宰、卿士，西周的太师、太傅、太保等诸官职，已与后世的宰相或相职相当。商后期的国王武丁，即位之后，思复兴殷朝，而未得其佐，于是“三年不言，政事决定于冢宰，以观国风”^①。后来武丁选拔了一个奴隶出身的傅说，“举以为相，殷国大治”^②。武丁在位五十九年，成为盘庚迁殷以后最有作为的一个国王，表明“相”的设置 在商朝中央政务中所起的作用已经相当重要。

在商周中央机关中，史官有着特殊的地位和作用。王国维在《殷周制度论》中指出：“殷周以来，大小官名及职事之名，多由史出，则史之位尊地要可知矣”^③。史官的主要职掌负责制作国王的策命，记录国家大事，管理策令典册。《说文》称：“史，记事者也，从又持中，中，正也。”殷墟卜辞称史官为“卿史”（前二·二三，又四·二一）、“御史”（前四·二八）^④。《书·洪范》则有“谋及卿士”，“卿士惟月”。《诗·商颂》则有“降予卿士”。

据王国维考证，卿士、卿事本名皆史也^⑤。甲骨文中的“作册”，也是史官。古代中国的史官必随君之左右，朝廷大事，君王言行，史官均得如实记录，所谓“动则左史书之，言则右史书之”（《玉藻》）。春秋时晋国大夫赵盾执政，晋襄公卒，太子夷皋立，是为灵公。灵公长而无道，盾等大臣数谏，灵公不听，欲杀赵盾。盾逃走，而未出境。当此之时，盾昆弟将军赵穿袭杀灵公，迎盾回朝。晋太史董狐对此书之曰：“赵盾弑其君”，以视于朝。赵盾见而辩驳说：“弑者赵穿，我无罪。”太史曰：“子为正卿，而亡不出境，反不诛国乱，非子而谁？”孔子闻之，

①② 《史记·殷本纪》。

③ 《观堂集林》卷一〇《殷周制度论》，卷六《释史》。

④ 罗振玉：《殷虚书契前编》。

⑤ 《观堂集林》卷六《释史》。

曰：“董狐，古之良史也，书法不隐。”^① 中国古代史官职位之重，于此可见一斑。

二、封建制政府与职官

我国历史上的春秋战国时期(春秋：前 770—前 476 年；战国：前 475—前 221 年)，是中国奴隶制向封建制过渡的时期。战国时代，各国的统治者，已不再是奴隶主贵族，新兴的地主阶级纷纷登上政治舞台，成为执掌国家政权的当权派。新的统治者为了巩固封建统治，在激烈的兼并战争中，都加强了国家机器，初步形成了封建君主专制的中央集权制度，建立了以国王为首的封建官僚制政府。

公元前 221 年，秦灭六国，结束了春秋战国以来数百年间诸侯长期割据的局面，统一了全中国，建立起中央集权的统一大帝国，开创了秦汉时期长期统一的封建制政府治理国家的新时代。

秦汉时代中央职官体制为三公九卿制度。《汉书·百官公卿表》曰：“自周衰，官失而百职乱，战国并争，各变异。秦兼天下，建皇帝之号，立百官之职。汉因循而不革，明简易，随时宜也。”秦汉时代的“三公”是指丞相、太尉、御史大夫。三公之名，古已有之。《书·立政》曰：“兹惟三公，论道经邦，燮理阴阳。”《公羊传》隐公五年曰：“天子三公者何？天子之相也。”战国之世沿用之。《战国策·秦策三》载：“赵亡，秦王王矣，武安君为三公。”《盐铁论·毁学篇》亦云：“昔李斯与包丘子俱事荀卿，既而李斯入秦，遂取三公，据万乘之权以制海内，功侔伊、望，名巨泰山。”汉制三公亦用古义，为宰辅之职。西汉前期的三公仍承秦制，置丞相为中央最高行政长官，太尉为最高军事长官，御史大夫为最高监察长官。丞相居宰相之职，太尉和御史大夫辅佐丞相分

^① 《史记》卷三九《晋世家》，另见《左传·宣公二年》。

管军事与监察百官。汉成帝年间,以丞相、大司马、大司空为三公,并为宰相。东汉则置太尉、司徒、司空为三公。

九卿是秦汉王朝政府的九个政务机关。秦置奉常、郎中令、卫尉、廷尉、治粟内史、典客、宗正、太仆、少府为九卿。汉景帝时改奉常为太常。武帝时郎中令更名为光禄勋,治粟内史改为大司农,典客改为大鸿胪,是汉代九卿为太常、光禄勋、卫尉、太仆、廷尉、大鸿胪、宗正、大司农、少府。太常职掌宗庙礼仪。光禄勋掌宫殿掖门户,负责皇宫掖门警卫。卫尉掌管皇宫警卫。卫尉与光禄勋虽同守宫殿,但分工不同:卫尉主兵卫,光禄勋主郎卫。太仆掌皇帝的车马仪仗和政府的马政。廷尉是秦汉时代中央最高司法长官。大鸿胪掌仪仗传达。宗正掌皇族事务。大司农是国家财政长官。少府掌山泽之利,以供皇室,如颜师古所说:“大司农供军国之用,少府以养天子也。”^①

魏晋南北朝时期,中国长期处于封建割据的分裂状态,国家动荡不安,政府机构变化无常。隋(581—618年)唐(618—907年)时期,中国又走上第二次全国统一的封建大帝国时期,中央职官制度也达到封建制政府的完备化阶段。隋唐时代中央职官体制为三省、六部、九寺、五监。

三省:中书省、门下省、尚书省。三省职掌是:中书主出令,门下主封驳,尚书主行政^②。既有分工,又有协作,相互制约。三省长官均居宰相之位,共议国政,以“佐天子,总百官,治万事”^③。三省机关即为唐代中央政府。

六部:即吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部,分掌官吏任用、国家财政、礼仪与教育、军事行政、司法审判、工程营建之政务。尚书六部

① 《汉书》卷一九上《百官表·少府》注。

② 《困学纪闻》卷一三《三省递重之由》。

③ 《新唐书》卷四六《百官志·宰相》。

为国家最高行政机关,隶属于尚书省,分设尚书、侍郎为六部正副长官。六部体制一直延续到明清时代。

九寺五监:六部为唐代中央行政管理中枢。在六部之下,又有九寺五监为中央政府办事机关。九寺大体承袭秦汉时代的九卿体制,所变化者,九卿各机关名称均称“寺”,各寺正副长官称为卿和少卿。廷尉改称大理寺,大司农改为司农寺,少府改为太府寺。职掌除司农寺掌国家仓储及百官俸禄和太府寺掌邦国财货之事与秦汉大司农、少府职掌有别外,余皆无大变化。五监是:国子监,掌教育;将作监,掌营建;少府监,掌天子服御之事;军器监,掌造兵器之事;都水监,掌川泽津梁之事。

元朝由中书省一省制代替实行已久的三省制。明清两朝索性废除宰相制度,设立内阁,置军机处,六部升格,直属皇帝,改御史台为都察院,建立起高度专制极权统治的封建政府。

明清两朝国家行政中枢是内阁和六部。明太祖裁撤中书省建制,废除宰相制度之后,乃仿宋制,设华盖殿、武英殿、文华殿、文渊阁、东阁诸大学士,统称为殿阁大学士。因其皆处宫内,故称“内阁”,和近代内阁制政府截然不同。明初内阁只是掌侍皇帝左右,“备顾问而已”^①。明成祖以后内阁始成为中央政府重要机构,内阁大学士亦得“参预机务”^②。入阁就是拜相,首辅相当于宰相。明代首辅权尊势隆,地位显赫。清代雍正年间军机处设立之后,内阁职权大为削弱,“内阁宰辅名存而已”。^③

六部在明清时期的职权和地位,均有很大提高,成为直接对皇帝负责的中央最高一级的行政机关。六部尚书的官品已由唐代正三品升为明代正二品,清制又升格为从一品。明代在中央又设一通政使

①② 《明史·职官志一·内阁》。

③ 《清史稿》卷一七四《大学士年表一》序。

司,其职掌类似于中央政府的“办公厅”。洪武十年置通政使司时,朱元璋说:“政犹水也,欲其常通,故以‘通政’名官。”^①

清代中央增设两个很重要的机构:一是军机处的设立,这是适应君主制极权专制统治的产物。自雍正、乾隆以后 180 年间,“军国大计,罔不所揽”,“威命所寄,不于内阁,而于军机处,盖隐然执政之府矣”^②。另一个是理藩院的设立。理藩院职掌少数民族事务,置管理院务大臣、尚书、左右侍郎各一人,均由满人担任。

晚清时期,由于帝国主义列强对中国的不断侵略,中国近代资本主义工业的出现和发展,戊戌变法和西方文化在中国的广泛传播,因此在光绪三十二年(1906年),宣布改组内阁,设内阁总理大臣,各部尚书改为内阁政务大臣,下设十一个部,即外交部、度支部、礼部、陆军部、法部、邮传部、理藩部、民政部、农工商部、学部、吏部。宣统二年(1910年),改大理寺为大理院,为中央最高审判机关。但此时的中国,革命风潮已成席卷之势,这个所谓“新制内阁”,只存在了 5 年,便寿终正寝了。

第三节 民国政府与职官

辛亥革命的伟大功绩,是统治中国长达数千年之久的君主制的结束。1912年1月1日,中华民国南京临时政府的成立,标志着资产阶级民主共和制政府和新的职官制的建立。民国政府和职官制的发展,经历了南京临时政府、北洋政府、广州武汉国民政府和南京国民政府四个历史时期:

① 《明史·职官志二》。

② 《清史稿》卷一七六《军机大臣年表序》。

第一个时期：南京临时政府时期(1912年1—4月)。

南京临时政府实行资产阶级民主制。政府体制是总统制。国家权力机构的建制实行资产阶级“三权分立”原则。临时政府由行政机关——总统和政府各部，立法机关——参议院，司法机关——中央审判所三部分组成。

总统：《临时政府组织大纲》修正案规定，临时大总统既是国家元首，又是政府首脑。大总统下设一名副总统，均由选举产生。

政府各部：临时政府设陆军部、海军部、内务部、外交部、财政部、司法部、教育部、实业部、交通部，共九个部。各部设总长一人，为国务员，由代表会议选举产生；设次长一人，由大总统委任。各部依据职掌又设若干司。

参议院：为国家立法机关，设议长一人。举凡法律法规、政府预决算、发行公债、宣战缔约、人事任免等重大政务，均须参议院议决通过，方可颁行生效。

中央审判所：最高审判机关。《中华民国临时约法》规定行使审判权的机关是法院，“法院以临时大总统及司法总长分别任命之法官组织之”。南京临时政府仅存在三个月，事实上未能设置独立的司法机关。

在南京临时政府行将结束之时，临时参议院于1912年3月制定、公布了具有宪法效力的《中华民国临时约法》。这是民国政府当时的最高法律，也是南京临时政府在其存在的三个多月里所做的一件具有进步意义的大事。《临时约法》在政府体制上作了重大变动，把总统制改变为责任内阁制。实行总统制，则总统是国家行政权力的中心。改为责任内阁制，则内阁掌握国家实际权力，在政府首脑(首相或总理)领导下，决定并执行国家内外政策，集体对议会全权负责。

第二个时期：北洋政府时期(1912年4月—1928年6月)

1912年4月,中华民国临时政府从南京迁至北京,直至1928年6月,中华民国中央政府一直控制在清末形成的北洋军阀集团不同派系的手中,史称这个时期为北洋政府时期。在北洋政府这16年又3个月的统治时期,经历了袁世凯统治时期(1912—1916年),皖系军阀段祺瑞统治时期(1916—1920年),直系军阀曹锟统治时期(1920—1924年),段祺瑞执政府时期(1924—1926年),奉系军阀张作霖统治时期(1926—1928年)。就政府体制而言,在这16年间,又经历了《临时约法》责任内阁制时期,《新约法》总统制时期,临时执政时期和军政府时期。其间还出现过1916年的“洪宪帝制”和1917年的张勋复辟两次短暂的君主制。16年间,北洋政府内阁更换47届,成为中国历史上政府变动最频繁时期。

根据《临时约法》,北洋政府以大总统为国家元首,不负实际的政治责任。国务总理为政府首脑,国务院为行政中枢,处理国家政务。但袁世凯实行独裁统治,使责任制内阁有名无实;继而通过《新约法》,改行总统制,废除国务总理,集大权于一身;最后竟逆历史潮流而动,恢复君主制,做了81天“洪宪”皇帝(1916年1月1日—3月22日)。袁世凯死后,北洋政府宣布恢复《临时约法》,实行责任内阁制。但只保留责任内阁制之名,实际上是实行封建军阀的专制统治。军阀控制政府,一切立法都必须服从军阀统治的利益。北洋政府时期,中央司法机关是:(1)大理院为最高审判机关,设院长1人,主持全院行政事务。下设民、刑二庭,各设庭长1人,推事若干人,担任审判官;(2)总检察厅,设总检察长1人,检察官若干人,负责提起公诉,监督判决之执行;(3)平政院:职掌弹劾官员和行政诉讼。设院长1人,平事15人。

第三个时期是广州武汉国民政府时期(1925年7月1日—1927年4月)。

1924年1月,国民党第一次代表大会的召开,开始了国共两党第一次合作的新局面。1925年7月1日,在广州成立了国民政府,担

负起领导北伐战争和反帝反封建的伟大使命。随着北伐战争的胜利，广州国民政府于1926年底迁至武汉。广州武汉国民政府在一定程度上是国共合作的联合政府。

广州国民政府最高行政机构是国民政府委员会。委员会由国民政府主席和委员若干人组成，执掌全国政务。国民政府设外交、财政、军事、交通、司法五个部和法制、法制编审、教育行政、建设、侨务五个委员会。

广州国民政府时期的立法权，根据孙中山“党治”主张，由国民党中央掌握。1925年6月国民党中央决议，在中国国民党中央执行委员会中设立政治委员会，政治方针由政治委员会决定，以政府名义执行。

广州国民政府的司法审判机关是四级三审制。最高审判机关是大理院。武汉国民政府时期，审判机关一律改称为“法院”，中央设最高法院。广州武汉国民政府时期最高检察机关是总检察厅；同时设监察院和惩吏院，以监察国家机关官吏的活动。

第四个时期是南京国民政府时期（1927年4月—1949年4月）。

从1928年起，南京国民政府开始长达20年的“训政”时期。国民党“训政”的核心，是“以党治国”。从1928年的《训政纲领》、《国民政府组织法》，到1947年的《政府组织法》，都明确规定国家一切权力属于国民党，政府必须对国民党负责。“一切权力皆由党集中、由党实施”。坚持“党治”，由国民党垄断立法权，是南京国民政府立法机关和立法活动的基本原则，也是最突出的特点。

根据孙中山“五权”宪法理论，国民党中央执行委员会常委会于1928年10月通过了《国民政府组织法》。根据这个《政府组织法》，任命了国民政府主席、委员和行政、立法、司法、监察、考试五院的正、副院长，组成南京五院制国民政府。五院制政府体制正式成立。

主席：根据1928年《国民政府组织法》规定，国民政府主席是国家元首，兼三军总司令。凡国民政府制定之法律、命令，均得由主席签

署公布。在国民政府成立之初,国民政府主席和委员 12—16 人组成国务会议,成为国民政府重大军国政务决策的核心。但在 1928 年 10 月 8 日—1931 年 12 月,1943 年 8 月—1948 年 5 月,蒋介石任国民政府主席期间,实行主席集权制,实际上是国民党一党专政和蒋氏个人独裁。

行政院:国民政府最高行政机关。行政院辖内政、外交、军政、财政、实业、教育、交通、铁道八个部,蒙藏、侨务、赈济三个委员会和卫生署。卫生署原为卫生部,后又改为卫生部。行政院院长、副院长和各部委首长组成行政院会议,负责处理政务。

立法院:国民政府最高立法机关。立法院设法制、外交、财政、经济、军事五个委员会,分别审理各种法案。国民党实行“以党治国”原则,国民政府最高立法权属于中国国民党中央执行委员会和中央政治会议。

司法院:国民政府最高司法机关。司法院设最高法院、行政法院、司法行政部和公务员惩戒委员会。司法院实行审检合署制,检察机关置于法院之中。在南京国民政府时期,司法机关除普通法院三级三审制体制,还设有特种刑事法庭,以及各种特务组织,把公开的法律强制和秘密的非法镇压相结合,形成国民党实行法西斯恐怖统治的基本特征。

考试院:国民政府最高考试机关,职掌文官、法官及其他公务员、公职人员考选、考核和铨叙,指导和监督各级行政机关人事部门的工作。考试院设铨叙部和考选委员会。

监察院:国民政府最高监察机关,设院长、副院长各 1 人,监察委员 19—29 人(后扩大到 30—50 人)。监察院的主要职权为弹劾政府机关公务人员违法失职和审核全国财政^①。

^① 参见《中国大百科全书·政治学卷》“五院制”条,1992 年版,第 378—379 页。

1948年3月29日,南京政府召开“行宪”国民大会。5月20日,实行总统制的南京“行宪”政府成立,宣称“训政”时期结束,“宪政”时期开始。历史如此无情。“行宪”政府成立还不到一年,1949年4月23日,国民党首都南京,这个国民党对人民进行长达20年“训政”的大本营,即被中国人民解放军解放,宣告国民党统治在全国的覆灭。

第四章 法律与道德

法律的道德化和道德的法律化,是古代中国的政治传统;二者相结合而融合为纲常名教,又构成了中国传统文化的基础。

第一节 儒家的“礼治”法律观

儒家的法律思想,是古代中国自汉以后历代王朝立法的理论基础。孔子是儒家学派的创始人。孔子主张“礼治”,这是他法律思想的核心内容。

儒家的“礼治”法律观,其基本精神就是法律的道德化和道德的法律化。

儒家的政治理想是:礼为治之本,而德又为礼之本。孔子说:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”^①他又说:“为政以德,譬如北辰,居其所而众星共之。”^②在孔子看来,用德化和礼治来治理国家,人民不但有廉耻,而且心悦诚服,像群星围绕北斗那样拥戴你的统治。儒家强调的是以礼为维护社会秩序的

^{①②} 《论语·为政》。

行为规范,以德化为维护礼的保证。“礼”与“刑”二者比较起来,儒家强调的是“礼”,而不是“刑”;礼教与刑罚比较起来,儒家认为礼教是治国的根本。

儒家强调的“礼”的内涵,包括“亲亲”和“尊尊”两个方面。“亲亲”是亲其所亲,反映了人的血缘关系;“尊尊”是尊其所尊,反映了社会的政治关系。儒家正是用“亲亲”和“尊尊”这两条线,把古代中国的法律和道德连接起来,放到以家族为本位的中国传统社会大熔炉中,进行了二千年的伦理化熔炼,逐渐使法律和道德在“礼”的统一规范下,终于形成古代中国政治的基本传统:即法律的道德化和道德的法律化。

在君主专制的时代,伦理纲常莫大于君臣父子的关系。儒家要求,于君臣关系,应当“君使臣以礼,臣事君以忠”^①。于父子关系,应当“父慈子孝”^②。“忠”“孝”是伦理和政治道德的最高标准。在封建时代,君君,臣臣,父父,子子,身份重于一,名分重于一,伦常重于一。君、父相连,家、国相通。齐家治国,道理一样。有若曰:“其为人也孝弟,而好犯上者,鲜矣;不好犯上,而好作乱者,未之有也。君子务本,本立而道生。孝弟也者,其为仁之本与!”^③孝悌是做人的根本。人人都能做到孝悌,敬重兄长,孝顺爹娘,就不会有人去犯上作乱了。这样,国家的秩序安定,人民的生活太平就能实现。

第二节 以礼入法

在中国古代社会,礼和法之间没有明确的界定。章太炎说:“礼

① 《论语·八佾》。

② 《左传·隐公三年》。

③ 《论语·学而》。

者,法度之通名,大别则官制、刑法、仪式是也。”^① 汉武以后,“尊尊”“亲亲”经董仲舒的改造,演变为“君为臣纲,父为子纲,夫为妻纲”和“仁、义、礼、智、信”三纲五常理论,亦逐步法律化,使之成为封建立法与司法的根本原则。以后,封建法律中的“八议”、“十恶”,依据服制定罪量刑,以及“亲亲相隐”,犯罪“存留养亲”等,都是儒家“礼治”法律观的体现。而“礼之所去,刑之所取,失礼则入刑。”^② 成为中国封建法律的基本特点。

以礼入刑的过程就是古代中国封建道德法律化的过程。封建道德把忠、孝、人伦摆在至高无上的地位,成为礼的核心内容,违者封建法律必以重罪论处。作为封建时代一部标准法典的唐律,总的精神就是“一准乎礼”^③。《唐律疏议》定为极其严重的“十恶”大罪是:

(1) 叛反,即“谋危社稷”,反对封建国家统治的行为。

(2) 谋大逆,即图谋毁坏皇帝宗庙、陵墓及宫殿。宗庙、陵寝和宫殿均是君权的象征。

(3) 谋叛,图谋背叛朝廷,投敌叛国。

(4) 恶逆,殴打或谋杀祖父母、父母等尊亲属;

(5) 不道,杀害一家非死罪者三人或肢解人,或制造、饲养蛊毒害人,或以邪术使人受苦或死亡。

(6) 大不敬,凡对皇帝的人身、尊严,乃至御用之物有所侵犯的行为,统可认为是“大不敬”。

(7) 不孝,即控告或咒骂祖父母和父母;祖父母和父母在世而别籍异财或供养有缺;诈称祖父母和父母死;闻祖父母或父母丧,匿不举哀;在祖父母、父母丧期内嫁娶、作乐等。

① 《章太炎全集》(三),上海人民出版社1984年版,第399页。

② 《后汉书·陈宠传》。

③ 《四库全书总目·唐律疏议提要》。

(8)不睦,就是亲属间互相侵犯的行为。

(9)不义,就是卑下侵犯非血缘尊长的行为;或闻夫丧不举哀、作乐改嫁等。

(10)内乱,即家族间犯奸的行为。^①

《唐律疏议·名例律》云:“五刑之中,十恶尤切,亏损名教,毁裂冠冕,特标篇首,以为明诫。”“十恶”大罪都是直接侵犯君主专制统治基础的纲常名教,和封建国家的统治秩序的行为,所以列为严惩不贷的对象。唐律规定,诸谋反及谋大逆者,无分首从皆斩,其父及子十六岁以上皆绞。明清时期,谋反、谋叛、大逆、恶逆诸罪多用凌迟处死。

封建时代用“孝”来修身、齐家、治国,故历代统治者都把“不孝”定为最严重的犯罪之一。《孝经》曰:“五刑之属三千,而罪莫大于不孝。”^② 所以,历代法律对于“不孝”罪的处罚均采用“加重”原则^③。汉律不孝罪梟首^④。文、景之世告发父母反状者以不孝罪处死;子女在丧服期间与人通奸,亦以不孝罪处死;董仲舒决狱,“殴父梟首”^⑤。凌迟原不见于五刑,为法外最残酷之极刑,非罪大恶极不用。元、明、清三朝凡殴父母致死者,依律则罪加至凌迟^⑥。即使无心误杀父母,甚至因父母被人殴击,为救父母情急,而误伤父母致死,均要依律凌迟^⑦。便是父母为了子孙而气忿自尽,子孙也逃不了逼死父母的责任。明律条例规定,比依殴祖父母、父母律问斩^⑧。清律规定,凡子孙

① 以上见《唐律·名例律》。

② 《孝经·五刑章》,《十三经注疏》本。

③ 参见瞿同祖:《中国法律与中国社会》,中华书局1981年版,第28—37页。

④ 《春秋公羊传》文公十六年,何注。

⑤ 《太平御览》卷六四〇《刑法部·决狱》引董仲舒《春秋决狱》。

⑥ 《元史·刑法志》“大恶”;《明律例》、《清律例》“殴祖父母父母”。

⑦ 《清律例》总注云。《刑案汇览》29b—30a,44,25ab。

⑧ 《明律例》九《刑律》一《人命》,“威逼人致死”条。

不孝致祖父母父母自尽者，即拟斩立决^①。乾隆时又定例过失杀祖父母父母者亦绞立决。^②

以礼入律是中国古代法的基本精神。礼法合一，成为中国封建时代兴邦定国，治军干禄，任官理政，司法断狱，道德教化，宗教风俗等不可违犯的准则与规范。^③

第三节 家族本位原则

中国古代社会，向以家族为本位。儒家“齐家—治国—平天下”的政治理想，即以“家”为出发点。而“家”“国”一体则成为中国君主专制的政治传统。汉九年，高祖朝会群臣，置酒未央宫前殿。高祖捧酒，起为太上皇寿，曰：“始大人常以臣无赖，不能治产业，不如仲力。今某之业所就孰与仲？”仲乃刘邦之兄。殿上群臣皆呼万岁，大笑为乐^④。于是，天下变成了刘家的私产，“非刘氏不得王”。惠帝崩后，太后称制，议欲立诸吕为王，问右丞相王陵。王陵曰：“高帝刑白马盟曰‘非刘氏而王，天下共击之’。今王吕氏，非约也。”^⑤景帝之时，太后欲以景帝之弟梁孝王为嗣。为此，景帝乃召爰盎诸大臣议。爰盎等说：“殷道亲，亲亲者立弟；周道尊，尊尊者立子。殷道质，质者法天，亲其所亲，故立弟；周道文，文者法地，尊者敬也，敬其本始，故立长子。周道太子死，立嫡孙；殷道太子死，立其弟。”“方今汉家法周，周道不得立弟，当立子。”^⑥ 窦婴更争

① 《清律例》二六《刑律·人命》“威逼人致死”条。

② 《清律例》“殴祖父母父母”条，乾隆 28 年例。

③ 《礼记·曲礼》。

④ 《史记·高祖本纪》。

⑤ 《史记·吕太后本纪》。

⑥ 《史记会注考证》卷五八《梁孝王世家》《考证》引褚先生曰。

之曰：“天下者，高祖天下，父子相传，汉之约也，上何以得传梁王。”^①一部二十四史，既是二千余年中国帝制时代的国史，又是历朝历代皇帝的家谱。

中国的社会结构自古以来就有“家”和“族”。家指家庭；族则有家族与宗族之别。《礼记·丧服小记》和《仪礼·丧服传》载，丧服轻重和丧期长短表明生者与死者的亲疏关系。服与期表示的亲疏关系分为五类，又称“五服”：即斩衰三年、齐衰期年、大功九月、小功五月、緦麻三月。《丧服传》的服制模式所显示的亲属关系，如“五服图”^②所示。

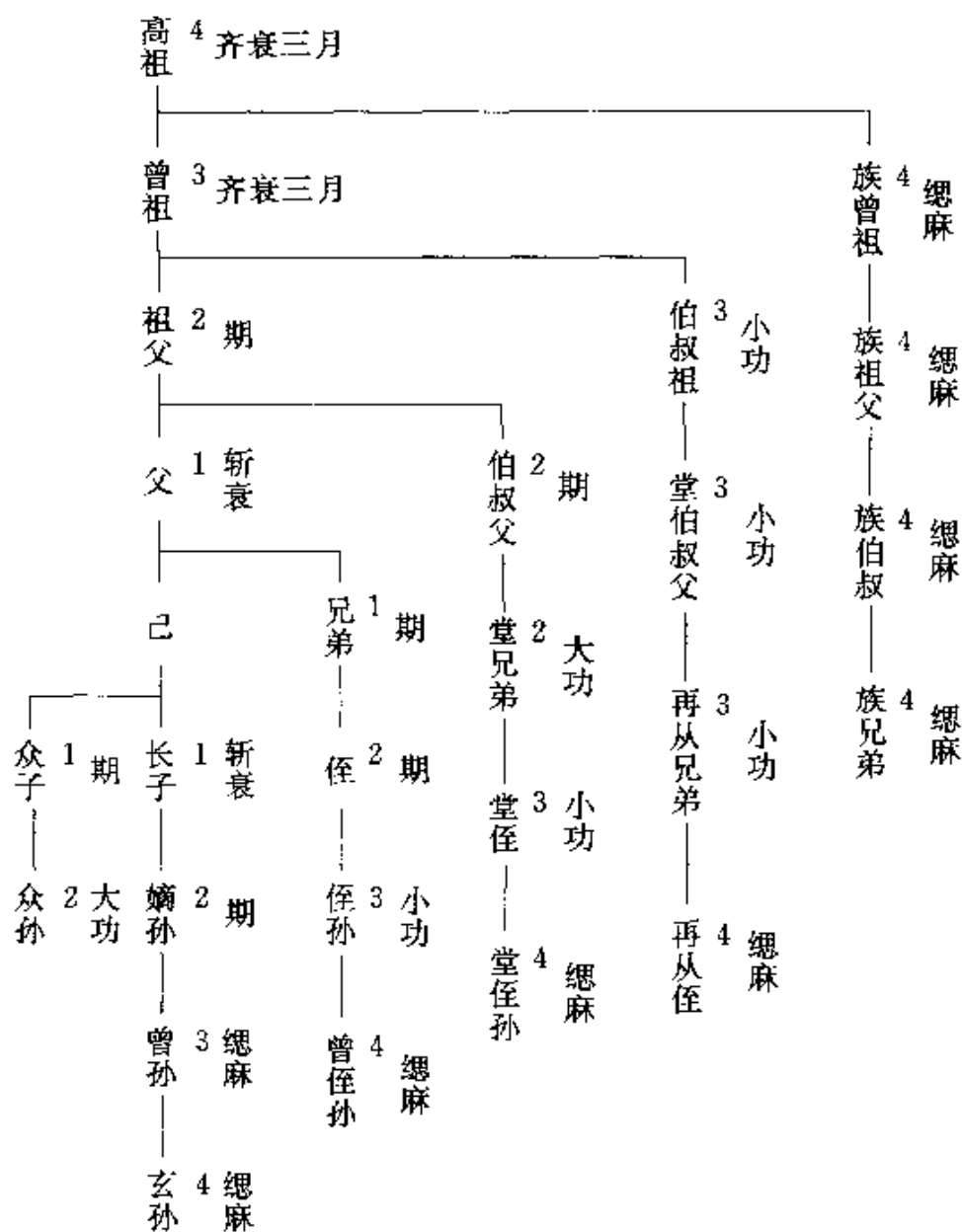
亲属的亲疏远近，个人在家族结构中的地位，都可以从服制图中看出。构成这一服制模式的基本原则，则是礼制中“亲亲”“尊尊”的等级制。亲者服重，疏者服轻，依次递减。家族的重要界线是大功，它是家族共财的极限。《礼记·杂记上》郑康成注曰：“疏者谓小功以下也，亲者谓大功以上也。”郑康成于《丧服传》注中又说：“大功之亲，谓同财者也。”^③是知五服之内的亲疏划分，一是血缘，二是财产。服制表明，封建时代的家庭，成员主要是父、己、子三代，至多四代同堂，即同祖父，包括堂兄弟在内的同居共财的亲人。家族的亲属范围，是指五服之内的直系亲属和旁系亲属，即自高祖至玄孙的九代人，通常称为“本宗九族”。宗族是指五服以外同一远祖的子孙，虽疏远无服，但世代相聚，以宗祠、族谱和族规为纽带而结成的宗族共同体。家族与宗族，虽共祖而不共财。

中国封建社会以服制定亲属范围，分亲疏远近为特征的家族本位原则，贯穿于古代中国的全部传统法律与道德之中，成为封建法律的重要组成部分。明清时期编制了“五服图”，列于律典之首，作为司

① 《汉书·窦婴传》。

② 《仪礼·丧服》第一，《十三经注疏》本《仪礼注疏》卷二八——三四《丧服》。另参见杜正胜：《传统家族试论》上，台湾《大陆杂志》卷六五第二期。

③ 《仪礼注疏》卷三一《丧服》四，《十三经注疏》本。



法官吏审理案件的依据。

就国家政事活动方面的法制来看,编户齐民以一家一户为基本的编制单位,是国家征收赋税,征集丁役与兵役,乡举里选,九品中正乃至科举考试的基本依据。而历代乡里基层组织,从汉、唐乡里之制,到明、清的保甲制,均以一家一户为编组单位。为国家政务所寄,国家机关的设置亦反映了这一现实的要求,秦汉有户曹,隋唐以后有

户部。封建法典中有户律、户婚律、户令等。在校察方面,大多朝代要进行户口清查和户籍整理,唐有户帐法、籍帐制度,明有黄册制度等。

在调整民事法律关系方面,父母在,子孙不得别籍异财,违者,“徒三年”^①。服制表明了亲属间的责任关系,而家长尤具有某种公法的责任。唐明清律均有处罚家长的条文,以使其统领家人对国家尽其责任。在继承方面,宗祧继承不许异姓乱宗,女子不得承继;立嫡违法更构成犯罪^②。无子立嗣在习惯上是择立五服之内近亲,按亲疏关系,由近至远顺序择立之。

在家族与刑法关系方面,中国传统法律素以纲常名教为重,极端重视名分。服制成为裁定罪刑的标准之一。在司法审判中,对亲属间的侵犯、伤害行为,科刑处分不同于常人,一般的律条亦不适用,治罪轻重概以亲疏尊卑长幼为准。尊长杀伤卑幼,关系愈亲则定罪愈轻;反之,卑幼杀伤尊长,关系愈亲则处罚愈重^③。元代龚端礼《五服图解》说:“欲正刑名,先明服纪。服纪正则刑罚正,服纪不正则刑罚不中矣。”明清律将丧服图置于法典卷首,可见中国家族结构的模式五服制与刑法关系之密切。封建法律中的刑名,则有族诛、没籍、入官;坐罪则有以家族关系而缘坐。在科刑上,“恶逆”与“不孝”科刑最重,以及不贞不睦均得问罪。可见家族本位原则在中国封建社会和传统文化中的重要地位。

① 《唐律·户婚》。

② 《唐律疏议》卷一二《户婚·立嫡违法》。《清律例》八《户律·立嫡子违法》。

③ 《唐律疏议》卷二二《斗讼》;《宋刑统》卷二二《斗讼律》;《明律例》卷一〇《刑律·斗殴》;《清律例》二八《刑律·斗殴》下。

第四节 君主专制的护身符

君主专制制度,是一种以极少数统治者压迫和剥削广大劳动者为基础的政权。这是极不公正、极不合理的一种政治制度。这样一种极不合理的制度在中国竟能统治长达数千年之久,靠的是法律与道德——这两个君主专制统治的护身符。

法律用强制的手段,道德用教化的功夫,二者互为表里,密切配合,以维护君主专制统治的社会秩序。

一、封建社会的法律

为了维护以皇帝为代表的地主阶级的政治统治、经济利益和社会秩序,中国封建社会历代王朝十分重视法制建设,逐步建立起一整套健全的封建法律制度。

早在上古时代,三代已有刑事法规。夏有《禹刑》,商有《汤刑》,周有《九刑》、《吕刑》^①。古代“刑”与“法”相通,宗旨在惩罚犯罪。《吕刑》的内容包括西周在刑事政策、刑罚原则、诉讼制度、法官责任等方面的规定^②。到春秋战国时期,社会发生了大变革,法律制度也有非常大的发展。春秋时期,郑国、晋国先后公布了成文刑法《刑书》和《刑鼎》。战国初期,魏国李悝主持制定了中国法制史上第一部封建刑法典——《法经》。《法经》有六篇组成:盗法、贼法、囚法、捕法、杂法、具法。前四篇为正律。第五篇《杂法》是补阙之篇。第六篇《具法》是关

① 《左传·昭公六年》。

② 孙星衍:《尚书今古文注疏》卷二七《吕刑》。

于法律原则的规定,相当于法典的总则部分。《法经》为我国古代法典的编纂确立了基本模式,成为后世封建立法的蓝本。^①

秦汉建立了我国历史上空前统一的封建帝国,法律制度也有了重大发展。秦在统一中国前,即已初步形成系统的“秦律”,仅《云梦秦简》中注明律目的就有30种之多,有刑事法规、行政法规、经济法规、军事法则,以及法律答问、治狱案例等。秦始皇统一全国后,“海内为郡县,法令由一统。”^②

秦亡汉兴,除秦法繁苛,“取其宜于时者”^③,编成《九章律》。《九章律》在《法经》六篇基础上,参照秦律,增加《户律》(关于户籍、赋税和婚姻的规定)、《兴律》(关于征发徭役、城防守备的规定)、《厩律》(关于牛羊畜牧和驿传的规定)三篇,合为九篇。叔孙通又制定了《傍章律》十八篇,以补《九章律》之不足。西汉中期又有张汤制定的有关宫廷警卫的法律《越宫律》二十七篇,赵禹制定的有关朝会制度的《朝会律》六篇。终于西汉之世,“律令凡359章,大辟490条,1882事,死罪决事比13472事。文书盈于几阁,典者不能遍睹”^④。

魏晋南北朝时期制定的法律,主要有《魏律》十八篇、《晋律》二十篇、《北魏律》和《北齐律》。三国《魏律》对秦汉律作了较大改革,改《法经·具律》为《刑名》篇,冠于律首,以统全典;在内容上使“八议”入律,以加强对贵族官僚特权的保护。《晋律》二十篇,包括刑名、法例、盗律、贼律、诈伪、请赇、告劾、捕律、系讯、断狱、杂律、户律、擅兴、毁亡、卫宫、水火、厩律、关市、违制、诸侯律,共620条。《晋律》在六朝时期是最具影响的一部法典。《北齐律》十二篇,首创“重罪十条”。《北齐律》“法令明审,科条简要”,对隋唐律影响很大。

① 参见张晋藩主编:《中国法制史》,群众出版社,第69—74页。

② 《史记·秦始皇本纪》。

③④ 《汉书·刑法志》。

隋初制定《开皇律》十二篇：名例、卫禁、职制、户婚、厩库、擅兴、盗贼、斗讼、诈伪、杂律、捕亡、断狱，凡 500 条。《开皇律》规定笞、杖、徒、流、死五刑，使封建刑罚制度定型化。《开皇律》改《北齐律》“重罪十条”为“十恶”大罪；定死罪者必须“三奏而后决”；采晋“登闻鼓”制，凡有枉屈者，县不理可告到州、郡，再不理可至皇宫门前击鼓上闻。《开皇律》的改革和发展，是中国封建法制走向成熟的标志。

唐朝立法定制，多承隋制。唐朝前期立法以修律为主，后期则主要是编敕和刑律统类。安史乱后，社会矛盾重重，危机四伏，编敕和编制便于实用的刑律统类，更有利于处理各种应急问题。唐高宗时，长孙无忌等修定颁行的《唐律疏议》，是我国封建社会法律具有代表性的一部法典。《唐律疏议》三十卷十二篇，凡 502 条。第一篇《名例律》大致相当于现今的总则部分，集中体现了唐初立法的指导思想，唐律的基本精神和原则；第二至十二篇相当于现今的分则部分，内容包括卫禁、职制、户婚、厩库、擅兴、贼盗、斗讼、诈伪、杂律、捕亡、断狱等十一篇，将现代意义上的基本法规如刑法、行政法、民法、经济法、婚姻法等熔于一炉，集历代封建法典之大成，对于保障和促进唐代经济文化的发展和中外文化交流，巩固封建统治都起了非常重要的作用，对于后世封建法制以至于东西邻国的法律，如日本、朝鲜和越南等，也有极大影响。

宋有《宋刑统》，这是我国历史上第一部刊版印行的封建法典。宋代法律以重典治“盗贼”，设“盗贼重法”、“重法地法”，在刑罚制度上新设“刺配”、“凌迟”处死之刑。明初立法指导思想是朱元璋的“刑乱国用重典”。《大明律》七篇，《名例》律冠于首，中央政府吏、户、礼、兵、刑、工六部各为一篇。朱元璋又亲自指导编订四篇《大诰》，成为明朝带有特别法性质的重刑法令。清朝沿用明制，律、例合编，律、例并行，而清代法典自乾隆制定《大清律》后，即成为清一代君臣恪守的“祖宗成宪”。

唐玄宗年间,编纂颁行《唐六典》,是我国现存第一部行政法典。元有《元典章》,明有《明会典》,清有《大清会典》的编纂,都属于行政法典,对我国唐宋以后中央机关的运转和封建政府的统治都起了重要作用。

二、封建社会的道德

中国封建社会的道德其基本精神是一种伦理道德。而封建统治阶级竭力维护等级森严的纲常秩序,广大劳动者被压迫阶级不断反抗暴政,力争平等,这种关系决定了封建社会道德的基本特征。

维护封建的宗法等级关系,是封建社会道德最突出的特征。中国封建社会国家体制的显著特点之一,是国家组织与宗法制度密切结合在一起。宗法制度的基础是血缘关系;宗法制度的基本特点是等级制度。因有嫡长子世袭之制,而君位定;因有君君、臣臣、父父、子子等级制度,而天子之位尊。齐景公曾问政于孔子,孔子对曰:“君君、臣臣、父父、子子。”景公说:“善哉!信如君不君,臣不臣,父不父,子不子,虽有粟,吾得食诸?”^①君臣有序,贵贱有等,这是封建社会道德规范首先要维护的。而历代统治者倡导的礼教,其基本目的就是要人民懂得尊卑贵贱上下长幼之道。正如《礼记·曲礼》指出:“君臣上下,父子兄弟,非礼不定。”西汉董仲舒把孔子的“君君、臣臣、父父、子子”的伦理观进一步发展为“三纲五常”纲常伦理学说。董仲舒的“三纲”,就是“君为臣纲,父为子纲,夫为妻纲”;“五常”,就是仁、义、礼、智、信五常之道。“阳尊阴卑”,“阳贵阴贱”,君、父、夫永远是臣、子、妻的绝对统治者^②。“三纲五常”成了封建道德的最高规范。

^① 《论语·子路》。

^② 《春秋繁露·基义》。

“仁”学是中国封建道德的核心内容。孔子把“志于道，据于德，依于仁，游于艺”^① 作为他的伦理思想的总纲。一切行为必须符合于“仁”，才是标准规范的道德。“仁”是最高道德原则。“仁”的主要内容，是要“爱人”^②，是“忠恕”，是要“己所不欲，勿施于人”^③。讲“仁”，做仁人之士，就要以“孝悌为本”。孔子弟子有若说：“其为人也孝悌，而好犯上者，鲜矣；不好犯上而好作乱者，未之有也。君子务本，本立而道生。孝悌也者，其为仁之本与！”^④讲“恕”道，就要凡事不可偏激，要行“中庸”之道，要“和为贵”^⑤。被人误解而不怨，“人不知而不愠，不亦君子乎？”^⑥一个人要做到“忠恕”和“孝悌”，就要“律己”，就要“胜己”。孔子曰：“克己复礼为仁。”^⑦人的一切行为，都符合礼的规范，“非礼勿视，非礼勿听，非礼勿言，非礼勿动”^⑧，“天下归仁焉”^⑨。

① 《论语·述而》。

②⑦⑧⑨ 《论语·颜渊》。

③ 《论语·卫灵公》。

④⑤⑥ 《论语·学而》。

第五章 儒与中国的官

中国自汉以后，历代王朝政府治国理政大体皆本于儒家学说。《汉书·儒林传》说：“古之儒者，博学乎‘六艺’之文。‘六艺’者，王教之典籍，先圣所以明天道，正人伦，致至治之成法也。”“六艺”或称“六经”，即《诗》、《书》、《礼》、《乐》、《易》、《春秋》。^①孔子尝以“六经”传授弟子，从而开创儒学时代。

儒家学说既由孔子首开其宗，其中心思想大体又皆本于孔子。于是，孔子就成了封建时代的圣人，中国历史上最伟大的思想家。在古代中国，没有人能比他的地位更崇高，也没有人能像他给后世留下那么深远的影响。宋朝初年，宰相赵普尝对宋太宗说：“臣有《论语》一部，以半部佐太祖定天下，以半部佐陛下致太平。”^②所谓“半部《论语》治天下”，表明中国的官与儒及儒家学说是连在一起的。因此，欲知中国传统文化的基本精神，必须了解中国的官与儒及儒学源流。

^① 《汉书》卷八八《儒林传》师古注曰。

^② 宋·罗大经：《鹤林玉露》卷七，收入《四库全书》《子部·杂家类》。

第一节 官与儒的起源

“儒”的名称，最初始见于甲骨文。徐中舒说：“儒在殷商时代就已经存在了，甲骨中作‘需’字，即原始的‘儒’字：隶《京津》2069，隶《续存》1859。需，从大从夂，大像人形，夂像水形，整个字像以水冲洗沐浴濡身之形。需正像人在淋浴时水自头顶上冲洗而下之形。”^① 殷商时代，祭祀乃是国之大事，儒掌祭祀礼仪，为表示对上天祖宗鬼神的肃穆崇敬，每祭祀前，必须沐浴斋戒，所以甲骨文中的“需”字，像沐浴濡身之状。《礼记·儒行》说：“儒有澡身而浴德。”孔颖达《疏》曰：“澡身，谓能澡洁其身不染浊也；浴德，谓沐浴于德以德自清也。”^②

早期儒的职业是相礼。《墨子·非儒》篇曰：“夫繁饰礼乐以淫人，久丧伪哀以谩亲；立命缓贫而高浩居，倍本弃事而安息傲，贪于饮食，惰于作务，陷于饥寒，危于冻馁，无以违之。是若人气，糶鼠藏，而羝羊视，贡彘起。君子笑之，怒曰：‘散人焉知良儒！’”因为冻馁饥寒，或遇“富人有丧，乃大说喜曰‘此衣食之端也’”。

荀子对早期儒的生活也曾说过：“逢衣浅带，解果其冠，略法先王而足乱世术；缪学杂举，不知法后王而一制度，不知隆礼义而杀诗书。”“呼先王以欺愚者，而求衣食焉。”^③ 荀子说这些儒真是“俗儒者也”^④。由墨子和荀子这两位大师的描述，可知早期的儒生活很贫困，往往“陷于饥寒，危于冻馁”。穷则穷矣，却还有一种倨傲的作风，因此

① 徐中舒：《甲骨文中所见的儒》，载《四川大学学报》1975年第4期。

② 见《十三经注疏》本，中华书局1980年版，下册，第1670页下。

③④ 《荀子·儒效》，《诸子集成》王先谦集解本。

不免受到社会的轻视和嘲笑。他们倨傲的资本是熟悉礼乐制度,这是一种专门的知识 and 技能,人家遇有丧葬大事,都得请他们去相礼。^①

春秋时期,随着社会生产的发展,奴隶制社会的经济基础——井田制开始瓦解,从而引起了西周奴隶制政权的三大支柱:分封制度、宗法制度和礼乐制度,也随之发生了根本性动摇。周室既衰,列国并峙,政由方伯,“礼乐征伐自诸侯出”。当此社会大动荡之时,阶级结构也受到猛烈冲击。奴隶主亲贵们纷纷沦为破落户,原来的下层人或因战功,或因经商,或因垦荒而成了家产万贯,僮仆成千的新贵或财主。孔子的家庭在这动荡的时局里,也未能幸免于难。他的先辈本是宋国的王亲贵族,七世祖孔父嘉因在宋国贵族内哄中被杀,其子六世祖举家逃亡鲁国,因此也成为破落户。到孔子的父亲叔梁纥时,充当鲁国贵族孟献子的武士,立过战功,被封为陬邑的大夫。^②

孔子生于士族家庭中,其在乡党亲戚中亦多属士族。为士者必习礼。孔子儿时,耳濡目染,以礼为嬉,已是其士族家庭中一好少年矣^③。但孔子幼年家境十分不幸,“丘生而叔梁纥死”^④,少孤,孤儿寡母,生计艰难,迫使他早早地认识了人生。他后来回忆说:“吾少也贱,故多能鄙事。”^⑤少年时代的孔子,为谋生计,曾给人家看守粮草,做过牧童,也干过会计出纳。他懂得办丧事的各种规矩,又会弹奏乐器,当过替人家办丧事的吹鼓手。^⑥此等皆鄙事,孔子以早年家境艰难,地位卑贱,故多习此等事。

① 参见杨向奎:《宗周社会与礼乐文明》,人民出版社1992年版,第411—412页。

② 《左传》襄公十年,据《春秋左传集解》本,上海人民出版社1977年版。

③ 《史记·孔子世家》。另见钱穆:《孔子传》,台北东大图书公司1987年版,第10页。

④ 《史记·孔子世家》。

⑤ 《论语·子罕》。

⑥ 《论语·子罕》刘宝楠《正义》所引诸说。《孟子·万章》下。

孔子曰：“吾十有五而志于学。”^① 当时士族家庭多学习礼、乐、射、御、书、数六种学问，以为进身谋生之途，是即所谓“儒业”。《说文》曰：“儒，术士之称”。术士即方术之士，具有礼乐专门知识和射御书数专门技能的人。知儒乃当时社会一行业，已先孔子而有^②。惟自孔子以后，而儒业大变。所以孔子对他的弟子子夏说：“汝为君子儒，毋为小人儒。”^③ 可知儒在孔子之前已有。“惟孔子欲其弟子为道义儒，勿仅为职业儒”^④。孔子所说的“君子儒”与“小人儒”，概括了儒的早期历史演变的两个阶段：前期从殷周之际至春秋时期，为小人儒，亦即以儒为业的职业儒发展时期；后期从春秋战国之际，即从孔子时开始，为君子儒，亦即是“游文于六经之中，留意于仁义之际，祖述尧舜，宪章文武，宗师仲尼，以重其言，於道为最高”^⑤ 的道义儒发展时期^⑥。

君子儒“祖述尧舜，宪章文武，宗师仲尼”，这同小人儒就有了很大的区别。小人儒以儒为一种职业，以谋生为目的，无须祖述尧舜，亦无宗师的概念，地位卑微，常为世人轻视。君子儒则不同，不以儒为一种职业，“游文于‘六经’之中，留意于仁义之际”，其目的是为了做官，为了参政，为了治国。孔子曰：“学也，禄在其中矣。”^⑦ 子夏亦说：“学而优则仕”^⑧。表明孔门师徒论学的目的很清楚，学习就是学习做官

① 《论语·为政》。

② 钱穆：《孔子传》，台北东大图书公司1987年版，第10—11页。

③ 《论语·雍也》。

④ 见钱穆：《孔子传》，第11页。另见杨向奎：《宗周社会与礼乐文明》，人民出版社1992年版，第411—421页“君子儒与小人儒”一节。

⑤ 章太炎：《国故论衡》下卷《原儒》引《七略》。

⑥ 参见胡适：《说儒》，载历史语言研究所集刊第四本第三分册，1934年12月出版，收入《胡适文存》第四集第一卷；姜义华主编：《胡适学术文集》下册，中华书局1991年版。

⑦ 《论语·卫灵公》。

⑧ 《论语·子张》。

的本领。孔子愆于春秋时礼崩乐坏的景状,以致鲁国的贵族对于国家的官制都不了解,懂得宫廷音乐的音乐家流散四方^①,所以在他向郑国的国君求教后说:“天子失官,学在四夷。”^②于是孔子从三十岁开始收徒讲学。以后的二十年是孔子步入中年时期,靠办学成名,终于成为中国历史上特立创新的以教育为职业的伟大的教育家,后世尊之为:“至圣先师”。

孔子办学,教导弟子主要学礼。孔子说:“不学礼,无以立。”^③孔子教礼,大至国家纲纪法度,小到人伦道德礼仪。孔子曰:“制度在《礼》,文为在《礼》。”^④国家一切制度皆存在于礼,不学礼,当然无法做官。孔子思想体系的核心是礼,引导学生学礼、复礼、传礼,是孔子一生教学活动的主线。自孔子卒后,七十子之徒散游诸侯,大者为师傅卿相,小者友教士大夫。如子贡端木赐者,有口才,能料事,多权变之术,尝说吴出师伐齐以存鲁,强晋而霸越。聘享诸侯,所到之国,其君无不分庭与之抗礼。后历相鲁、卫。子贡又善货殖,家累千金,七十子之徒,赐最为饶益。而使孔子之名扬于天下者,子贡有力焉。“此所谓得势而益彰者乎?”^⑤吴人子游,既已受业,为鲁国武城宰,弦歌之声相闻。孔子莞尔而笑曰:“割鸡焉用牛刀?”子游是孔门高足,在文学科中成绩位列第一。《礼记·礼运篇》便是子游氏之儒的主要经典^⑥。荀子以为:“仲尼、子游为兹厚于后世,是则子思、孟轲之罪也。”^⑦是知儒家思孟学派亦

① 《论语·微子》。

② 《左传·昭公十七年》。

③ 《论语·季氏》。

④ 《礼记·仲尼燕居》。

⑤ 《史记》卷六七《仲尼弟子列传》,卷一二九《货殖列传》。

⑥ 见郭沫若:《十批判书》,《郭沫若全集》历史编2,人民出版社1982年版,第131—135页。

⑦ 《荀子·非十二子》,见王先谦集解本。

出于子游氏之儒。^① 孟子成了中国古代的“亚圣”，而言子墓至今仍存于江苏常熟。明清以来，常熟成为人文荟萃之地。卜商子夏，以文学著称于当时，与子游齐名。孔子既歿，子夏居西河教授，为魏文侯师。后之田子方，段干木、吴起之属，皆受业于子夏，亦为王者师^②。东汉徐防说：“《诗》、《书》、《礼》、《乐》，定于孔子；发明章句，始于子夏。”^③ 是知“六经”之大部分，都来自子夏的传授。而子夏尤长于《诗》，孔子《诗》学，由子夏六传而至于孙卿，卿授浮丘伯，为《鲁诗》之祖^④；复授《诗》毛亨，为《毛诗》之祖^⑤。又《春秋公羊传》与《春秋穀梁传》，亦皆传自子夏^⑥。而战国时明儒术者，唯孟子和荀子两家。荀子即孙卿，为战国后期儒家一大学派。孔子以后的儒家各派，以荀子学派最重礼。荀子以为“国之命在礼”^⑦，故“礼者，人道之极”^⑧。荀子讲礼，特重“制礼义以分之”^⑨。他说：“爵列官职，赏庆刑罚，皆报也。以类相从者也。”^⑩ 《荀子·非十二子》在批判了当时的各种“邪说”之后，提出了“总方略，齐言行，一统类”的统一思想的主张。这固然是当时政治上统一趋势的要求与反映，但却成为后世君主专制主义实行思想文化专制统治的发端。他的高足李斯“从荀卿学帝王之术”后西入秦，辅佐秦始皇统一中国。为使国家统一的局面得到巩

① 见郭沫若：《十批判书》，《郭沫若全集》历史编2，人民出版社1982年版，第131—135页。

② 《史记·儒林列传》。

③ 《后汉书·徐防传》。

④ 《汉书·楚元王传》。

⑤ 《汉书·艺文志》。

⑥ 周予同：《群经概论》，商务印书馆1947年版，第72页。另见《春秋穀梁传序》杨士勋《疏》云，《十三经注疏》本。

⑦ 《荀子·强国》。

⑧ 《荀子·礼论》。

⑨ 《荀子·王制》。

⑩ 《荀子·正论》。

固,人民在精神上必须有共同的信念,于是李斯又助始皇实行思想文化专制的大举措,这就是“焚书坑儒”。而“焚书坑儒”正是李斯对他老师“总方略,齐言行,一统类”和“百事齐于官”的专制主义思想主张的实践。^①

第二节 儒与士与博士

秦汉相继统一中国,在政治上开创了一个空前的局面。经过数百年的社会大变动,终于逐渐形成了一种新的秩序。新的秦汉中央政府,推行一系列统一中国的措施,如“车同轨”,“书同文”,统一货币与度量衡,以实现社会安定和促进经济文化的发展,在秦汉统一和建设过程中,儒家学说及其传播和发展儒家学说的士与博士们,确曾起过重要作用,作出了特殊的贡献。

士与儒同是起源于殷商时期,其发展与演变也同样经历过前后两个阶段:前期的士多为武士,后期的士则多为文士^②。由前期的武士向后期的文士转变期亦是在春秋社会大变动时期,而士的辉煌历史是在战国年代。前期的士与儒学习的课程都是“六艺”:礼、乐、射、御、书、数。所不同者是学习的侧重点和目的。士学习“六艺”,侧重于习射,学成则为武士或将军;儒学习“六艺”,侧重于礼乐,学成则以相礼为业,或成为君主卿大夫的礼仪顾问。如三代学校,夏曰校,殷曰序,周曰庠。因三代视“祀”与“戎”为国家大事,故同在学校,“儒”则以习礼为主,学成以祭祀相礼为业;而“士”则以习射为主,学成以戎马

① 参见沈刚伯:《秦汉的儒》,收入大陆杂志史学丛书第二册《秦汉中古史研究论集》,原载台北《大陆杂志》第三八卷第9期。

② 参见顾颉刚:《武士与文士之蜕化》,收入《史林杂识初编》,中华书局1963年版。

征战为事。故“校”的本义即校武也，后世犹有“校场”之称，所以上古学校，大体与近世军校相似。殷代的学校曰“序”，其本义亦是“射也”。尽管学习的侧重面不同，培养的人才也不同，一部分人从事相礼，一部分人从事征战，但作为学校总的教育目的，却只有一个，这就是孟子所说的：“学则三代共之，皆所以明人伦也。人伦明于上，小民亲于下。有王者起，必来取法，是为王者师也。”^①

到了春秋时期，随着井田制的瓦解，在周室衰败和长年兼并战争的打击下，社会阶级关系发生了巨大变动，上层贵族下降，下层庶民上升。上层的下降，下层的上升，于是处于中间结合部的士阶层迅速扩大^②。士阶层没有旧贵族的特权，他们在风云激荡的政治云海里，积极要求参与政治，努力学习礼仪和帝王之术。他们以游说辩才，遍干诸侯，追逐名利，于是三晋多权变之士的大气候形成。新的社会结构的变动和新的人才格局的形成，成了春秋战国时期官吏的主要来源。春秋战国时代，凡立志变革图强的国君，竞相招贤纳士，对人才的争夺十分激烈。孔子大开私人讲学之风，凡人皆可学知识，取功名。于是，战国养士之风大盛。齐有孟尝君，赵有平原君，魏有信陵君，楚有春申君，秦有文信侯，皆各养食客死士至 3000 人。士多而品杂，上至将相，下至于鸡鸣狗盗卖浆者流。他们四处游说，或相互荐引，或毛遂自荐，在纵横捭阖的政治舞台上发挥着举足轻重的作用，“入楚楚重，出齐齐轻，为赵赵完，畔魏魏伤”^③，多能显名于后世。魏不用吴起，吴起入楚变法而楚重；魏又不用公孙鞅，鞅乃西入秦助秦孝公变法，奠定了秦国统一中国的基础；进而举兵攻魏，逼魏迁都大梁；魏国君相仍未醒悟，复将一个很能遵守出国纪律而又是一难得的人才范雎弃

① 《孟子·滕文公》上。

② 参见余英时：《士与中国文化》，上海人民出版社 1987 年版，第 9—21 页。

③ 《论衡·效力》。

置茅厕，任人便溺，范雎愤而西入秦，秦昭王任以为相，配合名将白起，实行远交近攻，南拔楚都而置南郡，北破赵兵而围邯郸，秦昭王遂称“西帝”，令天下西向稽首。公元前256年，秦灭周，周“赧王入秦，顿首受罪，尽献其邑三十六”^①。至此，秦统一中国大局已定。从秦、魏两国的国势盛衰与兴亡，可见对于人才的使用、爱惜和尊重与否，关系是如何重大。

孔子歿后，七十子之徒散居天下，各以其说传道授徒，数传至于战国后期，遂有“儒分八派”，各守师说，党同伐异。在各种学说兴起，思想活跃，百家争鸣中，出现了中国历史上第一次文化最辉煌繁荣的时期，而“士”所起的巨大作用是功不可没的。向对法家学说十分尊崇的秦始皇，在其统一中国的过程中，所受儒家学说和儒生的影响，历史亦予充分肯定。秦始皇统一中国以后，乃置博士学官。《汉书·百官公卿表序》曰：“博士，秦官，掌通古今，秩比六百石，员多至数十人。”秦代博士的姓名可考者，根据王国维的考证，有博士仆射周青臣、博士淳于越、伏生、叔孙通、羊子、黄疵、正先、鲍白令之等七人^②。据《史记·秦始皇本纪》：“始皇置酒咸阳宫，博士七十人前为寿。仆射周青臣进颂曰：‘他时秦地不过千里，赖陛下神灵明圣，平定海内，放逐蛮夷，日月所照，莫不宾服。以诸侯为郡县，人人自安乐，无战争之患，传之万世。自上古不及陛下威德。’始皇悦。”博士仆射为博士之长。《汉书·百官公卿表》：“仆射，秦官，自侍中、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。”《史记·秦始皇本纪》：“二十八年，始皇东行郡县，上邹峰山。立石，与鲁诸儒生议，刻石颂秦德，议封禅望祭山川之事。”始皇刻

^① 《资治通鉴》卷五《周纪五》赧王五十九年。

^② 王国维：《汉魏博士考》，收入《观堂集林》第一册，中华书局1959年版，第174—175页。

石凡六,在泰山,则曰:“皇帝躬圣,既平天下,不懈于治。夙兴夜寐,建设长利,专隆教诲。训经宣达,远近毕理,咸承圣志。贵贱分明,男女礼顺,慎遵职事。”于碣石,则曰:“男乐其畴,女修其业,事各有序。”于会稽,则曰:“防隔内外,禁止淫泆,男女贙诚。夫为寄猥,杀之无罪,男秉义程。妻为逃嫁,子不得母,咸化廉清。大治濯俗,天下承风,蒙被休经。”由上可见,始皇遇大事每与儒生商议,讲求“平天下”之道;博士们参加国宴,七十人集体“前为寿”,足见其与儒生们的关系情感是很不坏的。且看那些刻石内容,虽属于歌功颂德,却也与儒家思想相合。所以顾炎武认为:“秦之任刑虽过,而其坊民正俗之意,固未始异于三王也。”^① 可谓持论平允。

汉初七十年间,中央政府只抓一件大事:就是强干弱枝,巩固汉政权。汉武帝年间,为了进一步加强中央集权,实现“一统乎天子”的封建专制统治,于建元五年(前136年)建立“五经”博士学官;于元朔五年(前124年)建立太学。

“五经”博士,即《诗》、《书》、《礼》、《易》、《春秋》五经博士学科^②。由中央政府太常选拔地方年十八岁以上,仪表端庄,经考试合格的学生送太学就博士受业。这些学生称博士弟子^③。汉武帝时初招博士弟子五十人。汉成帝时博士弟子三千人。^④汉平帝时,五经博士领弟子三百六十人,六经博士三十人,弟子万八百人^⑤。至东汉桓帝时,已达三万余人^⑥。自汉武确立“五经”博士制度,非儒家的诸子百家一概罢斥,作为以孔子为代表的儒家书籍,正式被封建政府“法定”为“经典”。博士们各守一经,穷经皓首,他们对儒家经典著作的讲授或议

① 《日知录集释》卷一三《秦纪会稽山刻石》。

② 参见周子同:《博士制度与秦汉政治》,载《新建设》1963年第1期。

③④ 《汉书·儒林传》。

⑤ 《太平御览》卷五三四《礼仪》13引《三辅黄图》。

⑥ 《后汉书·儒林传》。

论,被称为“经学”。而太学也就成了封建政府培养高级统治人才的国立大学了。博士们就是太学的教授,以“掌教弟子”为主要职责;遇“国有疑事”,则“掌承问对”^①。汉代太学素有“严于择师”的传统。西汉博士多由名流学者充任,故太学博士享有较高的待遇和社会地位。政府对博士经常赏给酒肉“劳赐”,以示尊师重道。因为汉代太学博士多为一代名儒,因此他们传经授业均信守师承家法。如《公羊学》即以董仲舒所传的经说为师法,后世弟子有所发展,自成一家言,于是又形成家法。清代著名经学史家皮锡瑞说:“先有师法,而后能成一家之言。师法者,溯其源;家法者,衍其流也。”^②前汉重师法,后汉重家法。《后汉书·儒林传》:“立五经博士,各以家法教授。”汉代太学的博士弟子毕业后的出路,有的成为卿相,有的任官为吏,有的收徒讲学,也有学而无成而白首归里的。但大部分太学生的出路仍能体现“学而优则仕”的办学宗旨。汉代的太学,实际上就是汉代中央行政学院;博士弟子就是汉代政府官吏的后备队。由此,我们可以看到汉武帝“罢黜百家,独尊儒术”方针的贯彻,对于中国封建社会的深远影响及其作用。

第三节 官与科举制度及其儒学

汉代官吏来自乡举里选、郎选和太学生。魏晋南北朝实行“九品中正”选官制度。隋唐以后到清朝,实行科举制度选拔官吏。

隋朝统一中国以后,为了加强中央集权制度,提高封建政府效能,创立了科举制度。所谓科举制度,就是由国家设立不同科目,定期

① 《后汉书·百官志》二。

② 《经学历史》,周予同注释本,中华书局1959年版,第136页。

举行考试,择优选拔授给官职。隋代有秀才科、进士科。隋亡唐兴,至唐太宗贞观年间,政治渐上轨道,学校隆兴,人才辈出,科举制亦逐渐走向健全完备。从汉代兴办太学开始,中国封建时代的学校,主要是为国家培养官吏的。这个根本政治目的与原则,影响和决定了二千余年的封建教育制度。

唐朝在京师设立六学二馆。六学:国子学、太学、四门学、律学、书学和算学,均属于国子监。二馆是弘文馆和崇文馆。国子监就是唐朝的中央大学。据《旧唐书·职官志》载,国子监六学的学生总数有1910人。但在发展高峰时,学生远不止于这个数目,仅四门学的学生最多时即达到1300人^①。唐代中央学校除上述外,还有太医署所属学校,分医科、针科、按摩、咒禁和药师五科学习,招收学生100人。太仆寺所属兽医,招收学生100人。司天台还设有天文、历数和漏刻三科,招收学生145人。这实际上是唐代中央天文学院。^②

唐代中央大学校长是国子监祭酒。中央学校教师设置,各科置博士若干人担任教授,设助教若干人担任教授的助手。每个科系设博士一二人至三四人不等,最多的如司天台所属天文学院三科设博士24人,每科有八名教授。唐代中央各校的学习内容,国子学、太学、四门学三科设《周礼》、《仪礼》、《礼记》、《毛诗》和《左传》五个专业学习,兼学《尚书》、《公羊传》、《穀梁传》;《孝经》、《论语》亦需兼通。书学科分《石经》、《说文》、《字林》三专业,其他字书亦兼学之。数学分两个专业:一学《九章》、《海岛》、《孙子》、《五曹》、《周髀》、《张丘建》;二学《缀术》、《缉古》。法律以律学为专业,兼习格、令、式。

^① 《新唐书·选举志》。

^② 《唐六典·国子监》。另见毛礼锐等:《中国古代教育史》,人民教育出版社1979年版,第293—295页。

唐代科举考试科目繁多,有秀才、明经、进士、明法、明字、明算,有一史、三史、开元礼。明经又有五经、三经、一经、三礼、三传等。这是岁贡科举考试之常制^①。科目虽多,但最受重视的是明经和进士两科。唐一代用宰相 368 人,出身于进士者 142 人^②。有唐一代科举考试,登进士科者 6646 人^③,得人最盛。

学校本为科举取士储才之所,而明清时期学校日轻,科举日重,“中外文臣皆由科举而进,非科举毋得与官”^④。所以明清读书人读书只为考试,考试只为做官。一个人从儿童时开始读书,到中进士,须经四关:首经县、府的“童子试”,考中为秀才;再经各省的“乡试”,考中为举人;三经礼部的“会试”,考中为进士;最后经皇帝亲自在朝廷殿堂上复试,称“殿试”,考中者一甲三名为状元、榜眼、探花,二、三甲若干名由皇帝赐给进士出身。其实考中者主要靠一篇 750 字的八股文。明清取士用八股文。乡试、会试是关键性两次考试。乡试中举亦可做官。会试考中则殿试几无落选者。乡、会试共考三场,头场八股文,二场经义,三场策论。明清时考官阅卷,专重头场,头场未选中,二、三场卷子多不再看。因此,考生考中与否,实际上只在一篇八股文。科举重在八股,一个人的一生前途也都系于一篇八股文,于是各级学校师生都竞相讲习八股文。又因考试的作文题目均取自“四书”,考生作文时只代圣贤立言,不得有自己的思想,于是很多读书人连书也不必读了,只读八股文范文选,将其背熟,临考时的入场命题,往往十符八九,考生们即以所记之文,抄誊上卷,发榜之后,此辈便成贵人。一代名儒顾炎武批评说:“成于剿袭,得于假倩,卒而问其所未读之经,有茫然不知为何书者。故愚以为八股之害,等于焚书,而败坏人材有甚

① 《新唐书·选举志》七。

② 周道济:《汉唐宰相制度》,台北大化书局 1978 年版,第 623 页。

③ 《文献通考》卷二九《选举》二所举唐登科记总目。

④ 《明史·选举志》二。

于咸阳之郊，所坑者但四百六十余人也。”^①如此取士，“十人之中，其八九皆为白徒。”^②清代 267 年，举行会试 112 科，中额进士总计为 26391 名^③。顾炎武是一位人品学问十分严肃的人，以他的说法，“十人之中，其八九皆为白徒”，其八股之害，甚于焚书远矣！以这些“白徒”充实到从中央到地方各级政府机构中去，如何理政？如何治民？由这帮既无思想，又无学术之辈来领导一个国家，欲求政风、文风、学风不败，欲求国家不亡，岂可得耶？从政府到学校，灌输给读书人的，甚至是强制性的，是只让孔夫子一个人有思想，其他人人不得有自己的思想，这样的政府和学校，如何去开化民智，如何能引导中国走向近代化？所以，辛亥革命的爆发和清朝政府的灭亡，实在是顺乎天理，应乎人情的历史进步。

① 《日知录集释》卷一六《拟题》。

② 同上书，《经义策论》。

③ 参见商衍流：《清代科举考试述录》，三联书店 1958 年版，第 148—153 页。

第二编

奴隶制时代的 中央职官制度

第一章 奴隶制国家的建立和政治制度的演变

夏、商、西周、春秋时期是中国的奴隶制社会。战国时代(前 475 年—前 221 年)是中国奴隶制社会向封建制社会转变的阶段^①。

中国古代国家职官制度的许多具体制度,大体都发端于这一时期。

第一节 奴隶制国家的建立和发展

中华文化的发展,也和世界上许多民族文化的发展一样,曾经历过若干万年的氏族制度的原始社会阶段。在原始社会,建立在公有制基础上的氏族公社,是依血缘关系自然结合起来的人类社会最初的共同体。为了组织氏族成员同自然作斗争,保护和维持氏族的生存,逐渐形成了管理氏族公共事务的氏族机构。并由氏族成员民主选举

^① 关于中国奴隶制与封建制社会分期问题,在学术界有多种说法:如西周封建说;战国封建说;东汉封建说和南北朝封建说等。

氏族首领,所谓:“天下为公,选贤与能。”^① 氏族首领没有特权,不脱离劳动,执行氏族共同体所赋予的各种职责。遇有重大事端,如对外战争等,则由氏族最高权力机关——氏族全体会议裁决。

社会生产力的发展和私有制的出现,引起了氏族制度的瓦解。这个过程是从母系氏族向父系氏族过渡开始的,而以男子娶妻、建立一夫一妻制家庭最终实现的。一夫一妻制家庭的出现,首先是人类生产的财富有了剩余,并能使剩余的财富集中于父系家长一人之手,而父系家长又可以把他拥有的财产传给他的嫡亲子女。从此,世系计算,财产继承,都按父系血缘来确定了^②。随着生产的发展,人口的增殖,不同氏族和部落的成员到处杂居,居住相邻的一些个体家庭,在自行耕种,自行消费,彼此相互帮助的活动,逐渐形成了最初的村落。这种村落逐渐排斥以血缘为纽带的氏族公社,转化成以地缘为纽带的农村公社。村落的发展又带动了个体家庭私有制和商品交换的发展,于是引起了财产占有的不平等,那些在公社中担任公职的人,利用职权占有大量公共财产和战争中的财物与战俘,便首先富裕起来,并逐渐脱离劳动,成了拥有特权的贵族。

在原始社会瓦解的过程中,财富成了新的权威,它使那些在氏族、部落或村社中担任公职的人的权力有了更大的发展。于是,财产的世袭制又带来了权力的世袭制。至此,氏族民主制度已经走到了尽头,“世袭王权和世袭贵族的基础奠定下来了”^③。原先氏族民主制时期的为民众服务的管理组织,转变成代表奴隶主贵族利益的压迫和剥削人民的统治机构;原先氏族部落的首领转变成奴隶制国家的元首。当我国历史上最后一位氏族部落的著名首领禹死后,他的儿

① 《礼记·礼运》。

② 参见恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,人民出版社1972年版,第73页。

③ 同上书,第162页。

子启便袭取了禹原来的职位,建立了我国历史上第一个奴隶制国家——夏朝。

夏王朝建立后,原来的氏族贵族成了国家的统治者,氏族公有的土地成了奴隶主国家的国有土地。参加国家管理的,仍然是一些旧有的贵族集团,最大家族的首领,就是国王——夏后氏。在新的国家组织中,亲、贵是合一的。《尚书·盘庚》曰:“人惟求旧,器非求旧,惟新。”就反映了上述权力的转变过程。这个过程不仅是我国奴隶制国家形成的一个特点,而且对我国古代政治制度的发展,也有深远的影响。

根据《史记·夏本纪》和《竹书纪年》的记载,夏朝的建立约在公元前 2200 年左右。从禹到桀,共传 14 代,17 王,历时 471 年^①。夏朝的政治、经济、文化中心在黄河流域中游地区,夏的都城均建于这一区域之内,“见于经典者,率在东土,与商人错处河、济间盖数百岁”^②。夏王朝政权得以延续四百余年,一靠有一支强大的军队,二靠四方贡赋。夏的最后一个国王夏桀,暴虐荒淫,丧失民心,于是汤起兵灭夏,建立起商朝。

商原是居住在黄河下游地区的一个部落。商的始祖契被舜任命为司徒。契曾助当时是司空的禹治水有功,受封于商。据《史记·殷本纪》载,商朝自汤至殷纣王,凡传 17 代 31 王,496 年^③。商朝统治近五百年的历史,社会经济与文化均有长足的发展。举世闻名的青铜文化和甲骨文字,在世界文化史上占有光辉灿烂的篇章。当今世界著名的博物馆得以收藏中国商代的一件青铜器和几片甲骨文为莫大荣耀。

① 《史记·夏本纪》集解引《竹书纪年》。《汉书·律历志》引《帝系》云:“夏后氏,继世十七王,四百三十二岁。”《初学记》九引《帝王世纪》亦说夏朝为 432 年。

② 王国维:《殷周制度论》,《观堂集林》卷一〇。

③ 《竹书纪年》:商为 496 年;《三统历》为 629 年。

据《史记·殷本纪》载,五百年的商朝历史,随着中央与四方诸侯的矛盾的发展和奴隶主贵族与奴隶的阶级斗争的波浪起伏,呈现出周期性的兴衰交替。汤建立商,商朝初年兴盛;至第五王太甲暴虐,不遵汤法,大臣伊尹将其放之桐宫。伊尹摄政,国运复兴,以朝诸侯;太甲悔过自责,诸侯复皆朝商,百姓以宁。至第九王雍己立,殷道衰,诸侯或不至。此为第一周期。第十王太戊修德,诸侯归之;至第十三王河亶甲时,殷复衰,是为第二周期。第十四王中宗祖乙立,殷道复兴;十九王阳甲之时,殷衰,诸侯莫朝,是为第三周期。第二十王盘庚迁殷,行汤之道,殷道复兴,诸侯来朝;二十王小辛立,殷复衰,此为第四周期。第二十三王高宗武丁立,任用傅说为相,励精图治,殷道复兴。武丁在位 59 年。第二十五王祖甲即位,又进行了一系列的改革,如改革历法中的置闰制度,废除迷信过甚的卜事,重定祭祀大典等^①。祖甲在位 33 年。祖甲以后多是昏君,享乐淫逸,终于导致殷的灭亡。这是第五周期。司马迁撰《史记·殷本纪》,只用 2803 个字,便把殷商一代五百年治乱兴衰的五个周期,清清楚楚地標示出来,实在是一个了不起的功绩,为后世历代王朝的治理提供了极为珍贵的一代历史经验。

商朝一代五百年的周期性兴衰史,实质上是奴隶制国家阶级矛盾不可调和的规律性的产物。商朝奴隶主统治者对奴隶实行残酷的压迫和剥削,过着极端淫奢的生活,甚至用大量的奴隶为他们殉葬。考古发掘表明,殷朝墓葬中殉葬的奴隶多达数千人;祭祀还大量的以奴隶为牺牲,有时多达一千人以上^②。这种暴政必然要引起奴隶反抗奴隶主的此起彼伏的激烈斗争。商朝奴隶制君主专制统治,又必然产

① 见董作宾:《殷代的革命政治家》,载张其昀等:《中国政治思想与制度史论集》第三集,中华文化出版事业社 1961 年版。

② 参见郭宝钧:《记殷周殉人之史实》,《光明日报》1950 年 3 月 19 日。《郭沫若全集》历史编第三卷,人民出版社 1984 年版,第 3 页。

生中央集权与四方诸侯分权的矛盾。当君主励精图治,中央力量强大时,四方诸侯顺服,国家统一安定;反之,当君主败德淫荒,中央力量削弱时,四方诸侯离散,国家动荡不安。商朝历史上出现的五次治乱兴衰的周期,无一不是以中央力量的消长和四方诸侯的归离为转移。而中央力量的消长,又受制于国家财力的强弱以及中央与地方诸侯这一矛盾的发展。

夏朝亡于“诸侯多衅”^①。商朝灭亡于天下诸侯^②。周朝建立之后,周公摄政,有鉴于夏、商二代亡国的教训,实行了分封制和宗法制,试图解决中央与地方诸侯的矛盾,以巩固周政权。

分封制就是历史上著名的周初大封建。“封建”就是封邦建国,分土列爵,广建诸侯,以藩卫宗周。“国”就是诸侯的封地。《荀子·儒效》篇说在周公摄政时,分封 71 国,姬姓诸侯国占 53。西周分封的诸侯国以成周(洛邑)为中心,宗周(镐京)和鲁国(曲阜)为东西两轴,北到河北,南到淮水、汉水流域这一椭圆形区域之内^③。除了同姓子弟外,周的姻亲、功臣等贵族,也都得到“受民受疆土”^④之封,做了大小诸侯。受封诸侯实行世袭制,公卿大夫不世位而世禄。按爵服制度,受封者接受周天子的爵与服。爵以定位次的尊卑,服以定贡赋的轻重。周天子—诸侯—卿大夫三级权力结构统治网的体制于是形成。班固在《汉书·诸侯王表序》中极言周初分封之利:“所以亲亲贤贤,褒表功德,关诸盛衰,深根固本,为不可拔。”纵观夏、商、周三代之盛衰,皆以中央君王之命能否约束诸侯为转移;而三代政权之得与失,又每系于诸侯之叛与服。西周实行分封制,亦时与势也。《易》曰:“汤武革命,顺乎天而应乎

① 《史记·夏本纪》。

② 《史记·殷本纪》。

③ 见谭其骧主编:《中国历史地图集》第一册《西周时期中心区域图》。

④ 《大孟鼎》。

人!”^① 应是平实之论。

西周国家体制的另一个重要特征是实行宗法制度。所谓宗法制度,就是用“大宗”和“小宗”的等级区别把奴隶主贵族联系起来。周天子是天下诸侯的共主,是为大宗。大宗王位由嫡长子继承,世代保持大宗的地位;嫡长子的弟兄们受封为诸侯,对周天子而言是小宗地位。诸侯在其封国内又是大宗,其君位也由嫡长子继承;嫡长子的弟兄们再分封为卿大夫,又成为小宗。宗法制的基础是血缘关系。它的主要作用在规范了奴隶主贵族大家庭的内部关系和外部关系。

西周统治者通过分封制和宗法制建立起奴隶主贵族的统治体系。分封制是用政治分权的方法加强周王朝的统治地位,宗法制是用血缘关系来确保奴隶主贵族大家庭的经济垄断地位。二者相辅为用,把政治和经济的利益连结成为一个整体驱干,如鸟之有两翼,车之有双轮,成为支撑西周王朝的两根柱石。

春秋战国时期(前 770 年—前 221 年)是古代中国社会发生深刻变革,中国奴隶制向封建制转变的时期。春秋战国时期社会经济与文化都有了巨大的发展,是创造了许多辉煌成就的伟大时代。铁制农具的广泛使用,牛耕的推广,水利灌溉系统的形成^②,冶炼铸造和丝织业的惊人成就^③,商业的繁荣和城市的兴起,都是空前的。东方国家为了鼓励经济的发展,还制定了“通商宽农”、“通商惠工”和“轻关易道”的政策^④。很多著名的大商人,周游列国,经商致富,聘享诸侯,以致富商大贾“所至,国君无不分庭与之抗礼”^⑤。像越国大夫范蠡,孔子弟子子贡,秦国丞相吕不韦等人,则既是富商,又是政治家。

① 《易·革卦·彖辞》。

② 《史记·河渠书》。

③ 《汉书·地理志》。杨宽:《战国史》中有关章节。

④ 见《左传·闵公二年》,《国语·晋语》。

⑤ 《史记·货殖列传》。

春秋时代社会经济的发展,为中国奴隶制的瓦解和封建制的产生创造了物质基础。经济的发展大大增强了诸侯列国的力量。于是,政由方伯、列国并峙,以强凌弱的兼并战争日甚一日。《汉书·地理志》曰:“周室既衰,礼乐征伐自诸侯出,转向吞灭,数百年间,列国耗尽。至春秋时尚有数十国,五霸迭兴,总其盟会。陵夷至于战国,天下分而为七,合纵连衡,经数十年,秦遂并兼四海,……荡灭前圣之苗裔,靡有孑遗者矣。”在兼并战争中,使西周奴隶制国家立国的根基:分封制与宗法制随之瓦解。

第二节 奴隶制时代政治制度的演变

夏王朝的建立,标志着奴隶制政治制度的确立。禹以前的部落首领是民主推举,即所谓“禅让”制度。启废除“禅让”制度,自立为君,实行王位世袭制度。从此以后,“大人世及以为礼”^①,子孙世袭继位,便成为制度。王位世袭制度的确立,是中国历史进入“文明时代”的一个重大的制度变革。它是家庭、私有制和阶级的形成在上层建筑中所必然引起的结果,它从制度上确认奴隶主贵族世代垄断国家首领王位的特权。氏族公社的贵族转化为国家的统治阶级,氏族部落的首领转化为奴隶制国家的国王,氏族公社的公有土地转化为奴隶制国家的国有土地。作为奴隶主统治的国家机构、军队和法律制度,随之建立起来。夏的政治制度带有明显的部族奴隶制特色。夏是在许多氏族部落拥护的基础上建立起来的,而夏的灭亡也是因为“九夷之师不起”,陷于孤立而被商起兵打败。这种部族奴隶制的特色一直延续到商、周两代。

^① 《礼记·礼运》。

商王朝实行“亲贵合一”的组织原则，建立起以宗法式家族制度为核心的贵族奴隶制的政治制度。商王朝实际上是由许多贵族家族的骈支所构成的。商王依据血缘的亲疏远近分配、调整统治阶级内部的权力机制，强调“尊祖敬宗”，把宗庙祭祀列为国家大事，用族权来维护和加强王权。商王是最大的奴隶主贵族的族长，国家权力被奴隶主贵族垄断，政府官职由奴隶主贵族世代相袭；在经济上占有大部分国有土地，成了奴隶制社会统治阶级的核心与支柱，这个原则长久地影响于后世。

商朝统治者为了镇压奴隶与平民的反抗，镇服四方诸侯和进行掠夺战争，加强了国家机器，逐步建立起以国王为中心的比较完整的内外职官体制。《书·酒诰》说：“越在内服，百僚庶尹，惟亚惟服宗工。”“越在外服，侯甸男卫邦伯。”奴隶主贵族专政的商王朝，掌握了一支强大的军队，才得以建立和巩固。

西周王朝建立后，因袭商代政治制度，把宗法式家族制度为核心的“亲贵合一”组织原则进一步制度化和法制化。周朝统治者为了控制其征服的广大地区，实行分封制，把新征服的土地和人民分封给同姓或异姓的贵族。周王在宗法上是天下的大宗，政治上是天下诸侯的共主，称为天子。周王、诸侯以及卿大夫均由嫡长子世袭，形成周天子统帅诸侯，诸侯统帅卿大夫的宝塔式政权结构，国家组织与宗法制度紧密结合起来，建立起典型的宗法奴隶制。西周后期，王室衰微，诸侯强大，周天子的共主地位发生动摇。

春秋时期（前 770—前 476 年）是中国古代社会发生大变革的时期。随着农业生产的发展，耕地面积急剧增加、私田大量出现，作为奴隶制社会土地所有制主要形式的井田制，开始瓦解。天下诸侯并峙，政由方伯，礼乐征伐自诸侯出，各诸侯国之间不断发生兼并战争。强大的诸侯为了加强对地方的控制，遂将被兼并的边远地区和弱小的诸侯国划为郡、县，由该诸侯大国的“中央”直接管辖。据史籍记载，春

秋时期,以齐、楚、秦、晋四大诸侯国兼并小国最多,齐桓公灭国 35,楚庄王、楚文王灭国 65,秦穆公灭国 20,晋献公灭国 17、服国 38^①。列国兼并战争使西周以来的分封制度遭到彻底破坏,郡县制度开始兴起并逐渐确立起来。

分封制是奴隶社会政治制度的重要特点之一,封君世袭,有较大的独立性。郡县制则成为中国封建社会专制主义中央集权政治制度的基本特征,郡县长官由中央政府任免,地方必须服从中央。

随着分封制的破坏,周礼的基本精神“尊尊亲亲”的宗法制度等级结构,也随之瓦解。“臣弑其君者有之,子弑其父者有之”^②。鲁之季氏,齐之田氏,晋之三家,均为诸侯;楚与吴越,皆用王号。鲁史《春秋》,索性以鲁公纪年,不以周王纪年。西周时代的朝觐、巡守、聘问、吉凶告赴之制,至东周不仅巡守无闻,即使天子崩逝,亦有不赴者矣!综观《春秋》,自公元前 722 年至前 479 年,二四四年间,诸公之朝齐、晋与楚者,三十有三,而朝周王者仅三次;诸大夫之聘于列国者,五十有六,而聘于周者仅五。可知春秋时代,政治重心移于列国,诸侯只知有事于大国,而不复知有周天子矣!

战国时期(前 475—前 221 年)是中国由诸侯割据走向中央集权的统一国家的时期。随着奴隶制政治制度的崩溃,战国时代的各强国为了争霸称雄,纷纷进行变法,逐步确立封建的政治经济制度。各国先后废除了以宗法血缘关系为基础的世卿世禄制度,建立以国君为首的封建官僚制度。封建官僚制的确立,是新兴的地主阶级登上政治舞台的标志。国君成为地主阶级的最高代表,掌握军政大权,是国家的主宰。通过变法,井田制被废除,封建的土地所有制逐渐确立。奴

① 见《荀子·仲尼篇》、《韩非子·有度篇》、《吕氏春秋·直谏篇》、《史记·李斯列传》等。

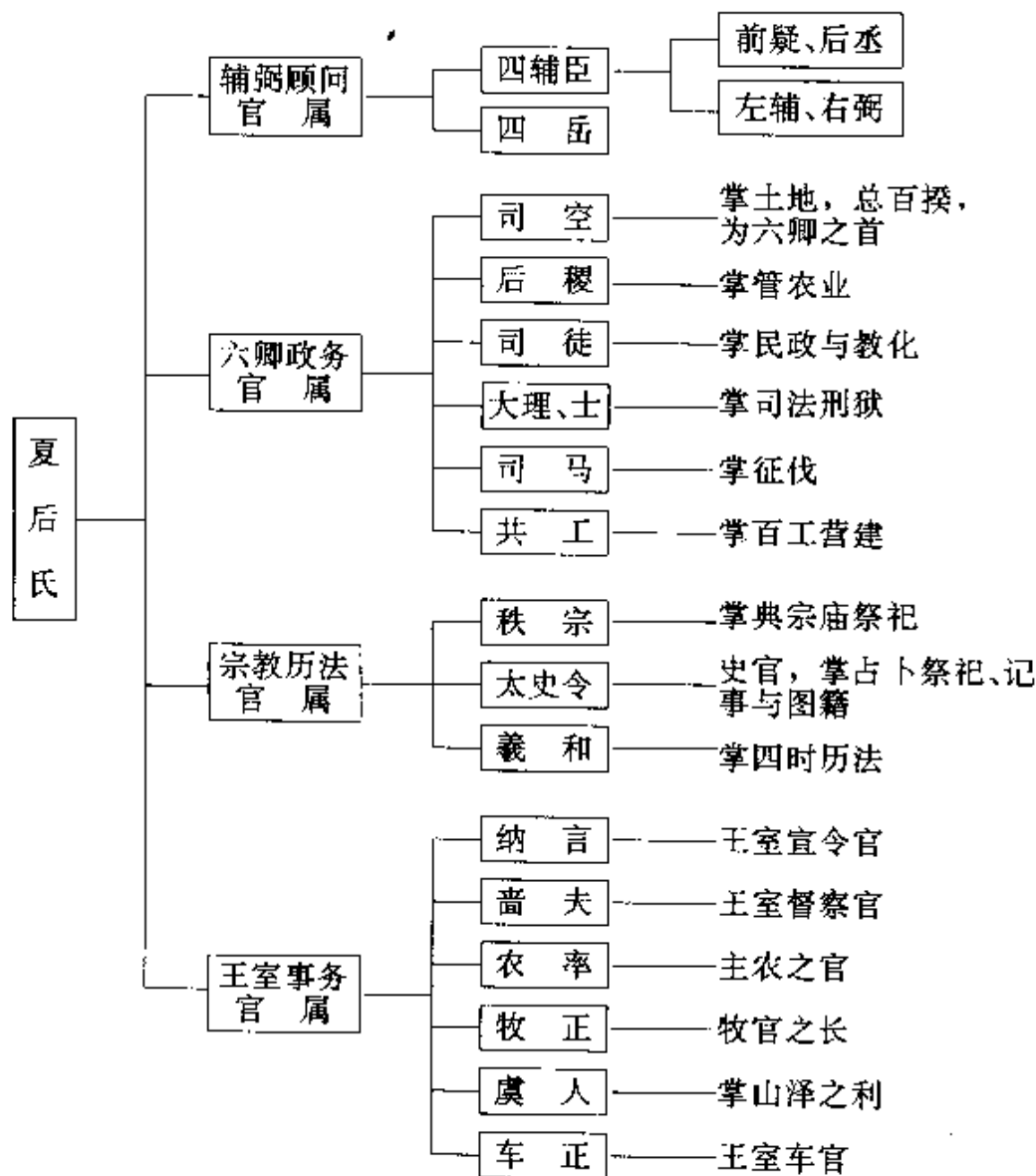
② 《孟子·滕文公下》。

隶主贵族的特权逐步被剥夺,新兴的地主阶级的代表成了各诸侯国的当权派,封建专制主义中央集权制政治制度逐渐形成。

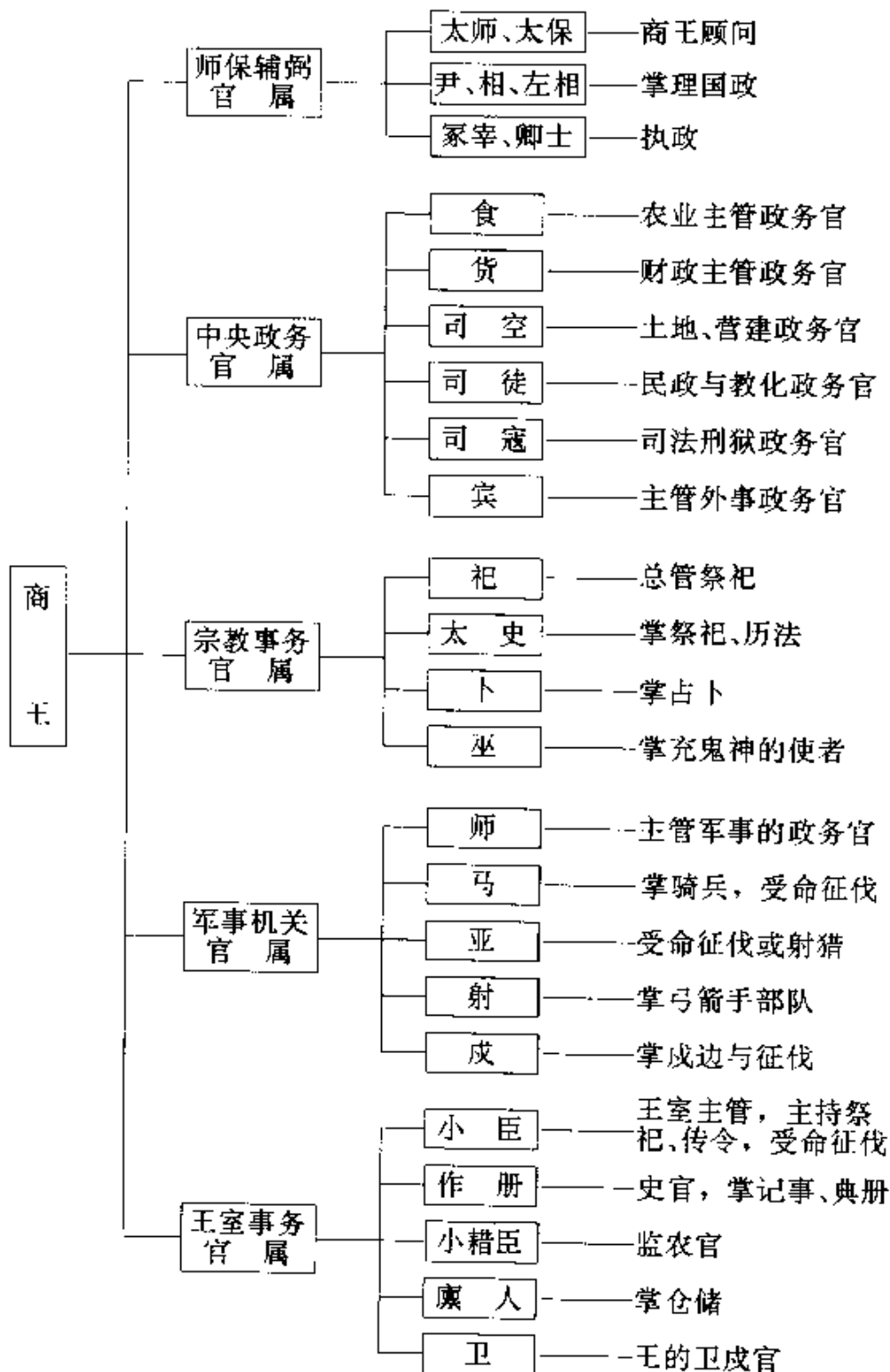
第三节 先秦中央职官制度的发展

先秦奴隶制时代中央职官制度的发展及其演变,如下列诸表所示:

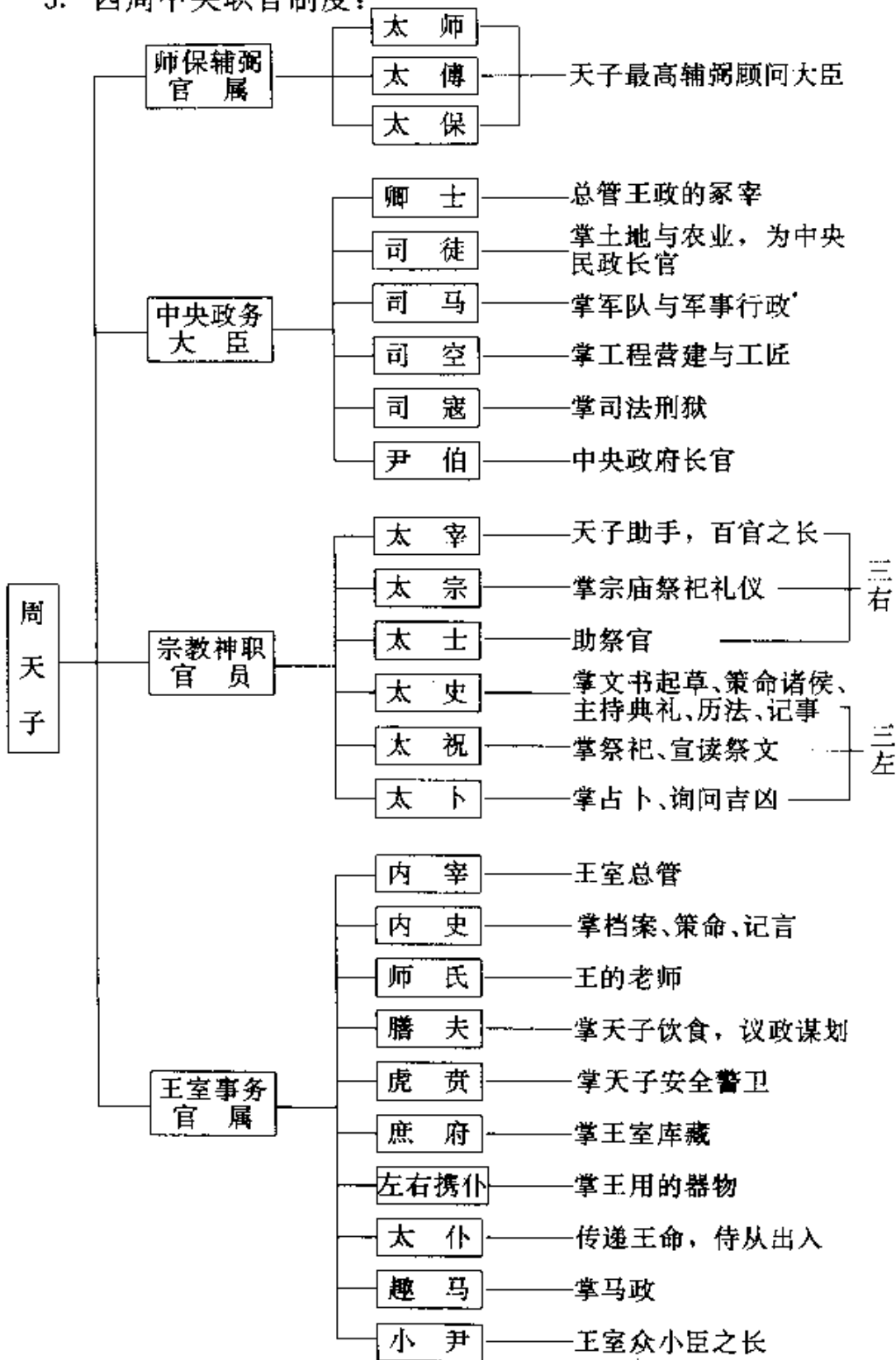
1. 夏朝中央职官制度:



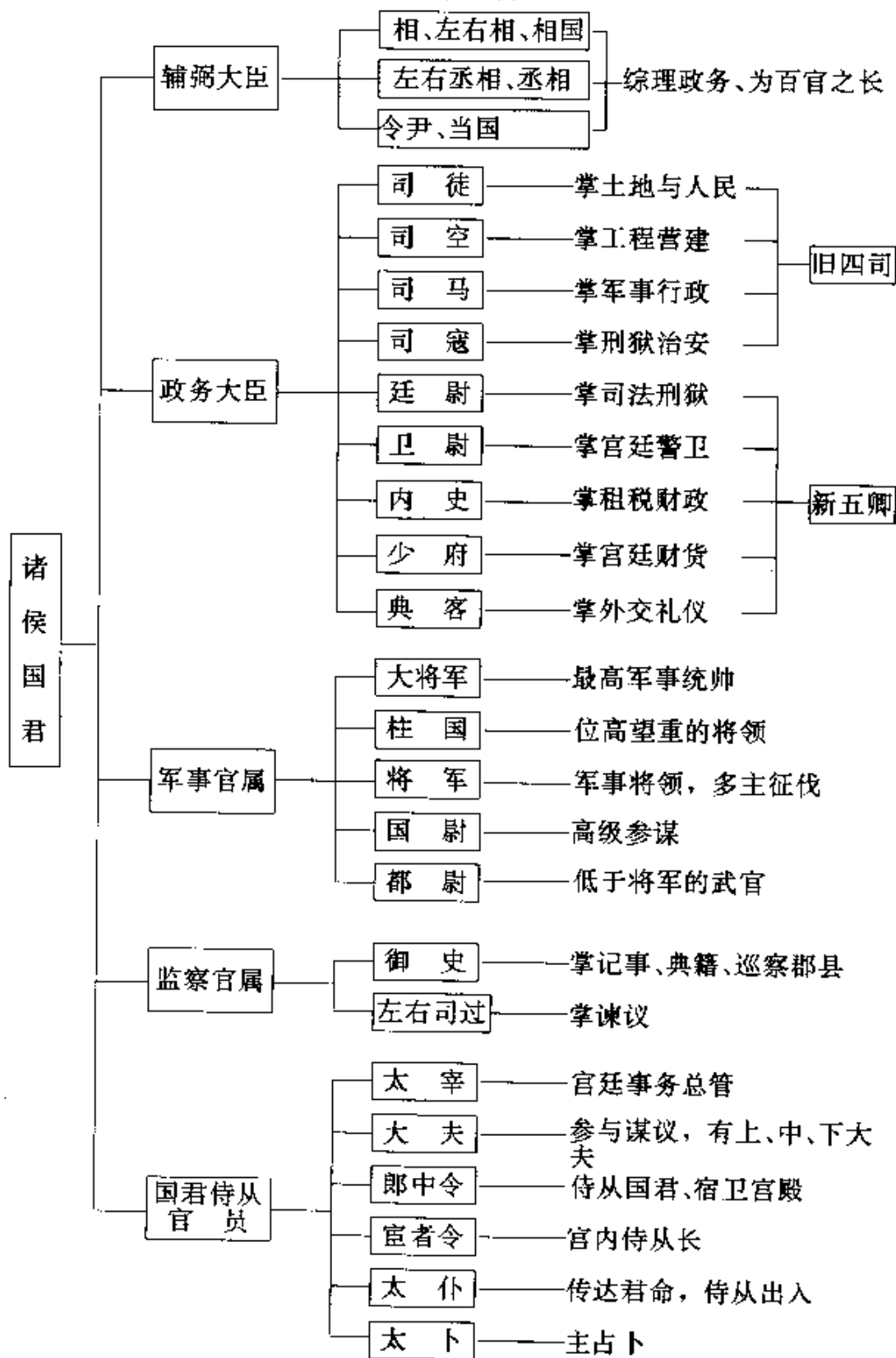
2. 商朝中央职官制度:



3. 西周中央职官制度：



4. 春秋战国时期诸侯国政府官制：



综观中国奴隶制时代中央职官制度的发展,经历了三个阶段:

(一) 起源与形成时期

中国古代奴隶社会的中央职官制度,从文献资料得知,大体起源于原始社会末期的尧、舜时代,初步形成于夏朝。

《尚书·周官》曰:“唐虞稽古,建官惟百。”《魏志》王肃上疏:“唐虞设官分职,申命公卿,各以其事。”^① 据《尚书·尧典》、《左传》、《史记·五帝本纪》等书记载,在尧舜时代已设置了不少官职,以协助氏族首领管理部落的公共机关,成为后世夏、商、周奴隶制官制的起源。据文献记载,在尧舜时担任重要官职的有 22 人,如禹为司空,掌水土;契为司徒,掌教化;弃为后稷,主管农业;伯益为虞,掌山泽之利;伯夷为秩宗,掌祭祀;皋陶作士,掌司法刑狱^②。所以杜佑《通典》曰:“夏后之制亦置六卿,其官名次犹承虞制。”^③ 《礼记·明堂位》:“夏后氏官百。”这些记载表明:(1)夏王朝中央政府职官制度是起源于唐尧、虞舜时代;(2)夏朝奴隶制国家建立后,为了实施国家统治和管理人民的职能,即行设官分职,迅速建立起以国君夏后氏为核心的中央政府机构,初步形成了辅弼顾问、六卿政务、宗教历法和王室事务四个组织系统的中央职官体制。

(二) 定型时期

当中国古代文明进入第一个繁荣时期——商周青铜文明时代之时,中国的奴隶制国家中央职官制度亦进入定型时期。定型时期的奴隶制中央职官制度,主要有以下特征:(1)中央政务机关“六卿”体制构成中央政府的主干。商有食、货、司空、司徒、司寇、宾;周有卿士、司徒、司马、司空、司寇、尹伯。(2)师保辅弼官属在协助商周国王治理国

^① 参见王应麟:《玉海》卷一一九《官制·唐虞建官、设官分职》。

^② 《史记·五帝本纪》,《尚书·尧典》。

^③ 《通典》卷一九《职官》一。

家,稳定政权方面,发挥重要的、有时是决定性的作用。(3)神职事务官属的设置,使神权和政权结合,在商周时期国家机构中占有十分重要的地位。(4)商周王朝基本上是地方诸侯分权制的内外服相维的政权体制,军事机关庞大。师为商朝主管军事的中央政务长官,列为商周大法《洪范》的“八政”之一。商有一支强大的军队,有步兵和战车兵。周有西六师、成周八师、殷八师三支常备军。古代社会“国之大事,在祀与戎”^①,商周国家在中央职官设置上有充分的体现。(5)随着奴隶制统治的巩固,商周国王的权力和地位也得到大大加强,王室事务官属作为中央职官体制的一个组成部分,也得到了加强,并在国家事务中发挥越来越重要的影响。

(三) 转型时期

春秋战国时期是我国由奴隶制社会向封建制社会转变时期,政治制度和“中央”职官制度也随之发生了巨大变化。以分封制为基本特征的地方诸侯分权体制开始走向君主专制的中央集权制,郡县制代替了分封制,官吏任免制代替了世卿世禄制度。相职最终确立,并成为中央政府的首脑,总理国家政务。在秦汉以后二千余年的中国封建社会,宰相成了中央职官制中的第一要职。春秋战国时期诸侯大国中的政务大臣,发展演变为后来秦汉时代中央政府的主干“三公九卿”体制。御史一职的出现更为重要,秦汉以后发展为中央监察机关御史台,内辅朝廷之风化,外佐丞相统理朝政,典正法度,监察百官,与丞相并称两府,地位至为重要。

春秋战国是中国古代文化第二个光辉灿烂的时期。中央职官制度的转型,由奴隶制转变发展为封建制政府的职官,既是以这一文化背景为依托,而转型后的新的中央职官制度,又进一步推动这一文化向新的阶段发展,走向中国秦汉文化的新时期。

^① 《左传·成公十三年》。

第二章 从辅弼顾问到丞相制度的发展

在中国古代中央职官制度中，相职的设置占有非常重要的地位。荀子说：“相者，论列百官之长，要百事之听，以饰朝廷臣下百吏之分，度其功劳，论其庆赏，岁终奉其成功，以效其君。当则可，不当则废。”^① 荀子认为，君主如果确立的治国原则正确，所任用的相职得人，国家即可以治理。

荀子指出：“论一相，陈一法，明一指”^②。要任命一个好的丞相，颁布一个统一的法令，明确一个基本的原则，君主只须做好这三件事，不愁国家不能治理。在三者之中，荀子认为选任良相又是第一件要紧的事。要选好良相，君主需要“劳于索之”，“勤于察之”，方可得之。^③

第一节 相职的起源

为辅佐国君治理国家，早在夏朝就有四辅官的设置。《史记·夏

①②③ 《荀子·王霸篇》。

本纪集解》引《尚书大传》曰：“古者天子必有四邻：前曰疑，后曰丞，左曰辅，右曰弼。”这是我国进入奴隶社会后辅佐国王夏后氏治理国家的四位辅弼大臣。据古文献记载，夏朝还设有三老、五更、四岳等官职，作为国君的国事顾问。担任这些职务的是当时最有学问和很有声望的人，夏后对他们很崇敬，以至“父事三老，兄事五更”^①。国有重事，国君要请教咨询四辅、四岳。^②

在中央为国君设立辅弼顾问官属，从古代文献记载，可以溯源至原始社会后期的黄帝、尧、舜时代。

《管子·五行篇》：“黄帝得六相而天地治神明至。”《晋书·职官志》：“黄帝置三公之秩，以亲黎元。”《尚书·尧典》曰：“纳于百揆，百揆时叙。”《传》曰：“揆，度也。度百事，总百官，纳舜于此官。”于是各部门职责分明，运转有序。《后汉书·百官志》注云：“舜居百揆，总领百事。”舜之时又命禹为之。《家语》曰：“舜左禹右皋陶，不下席而天下治。”^③ 黄帝、尧、舜所设置的“三公”、“六相”、“百揆”，其职在辅佐部落首领以处理公共行政事务，大体类似于后世的相职。所以，夏朝辅弼顾问官属的设置，即成为后世宰相制度的渊源。

第二节 商周师保辅弼制度的发展

商周时期随着经济文化的发展，奴隶制政权得到进一步巩固，师保辅弼制度在国家机关中地位更为重要。商朝的尹、相、左相、冢宰、卿士和周朝的太师、太傅、太保诸官职与地位，均与后世的相职相当。

① 《通典·职官典》二。

② 参见《尚书·尧典》、《史记·夏本纪》。

③ 《玉海》卷一二〇《官制·三公宰相》。

相职是辅佐君主执掌国政的主要行政长官,表明商周王朝的国君十分重视国家政务的管理。而公共权力的加强,正是商周奴隶制国家政权建设和青铜文明发展的标志。

从商代担任相职的著名政治家,如伊尹、傅说的情况看,商王很重视选拔有实际才干和政治经验的人,即使他们是奴隶出身,也都委以国政,给予充分的权力。

《史记·殷本纪》载,商汤用奴隶出身的伊尹“任以国政”。伊尹辅助汤灭掉夏朝,建立了商朝。汤去世后,伊尹立外丙、中壬、太甲三王,辅佐国政。太甲初年,不尊祖制,暴虐无道,于是伊尹将他放逐到汤的墓地桐宫去反省。伊尹摄政当国,以朝诸侯。三年后,太甲悔过,伊尹又接他回来复位,“诸侯咸归殷,百姓以宁”^①。盘庚以后,殷复衰,至武丁即位,访得一名奴隶出身的傅说,“举以为相,殷国大治”^②。伊尹、傅说对于商朝的建立与复兴,均有较大影响,被后世史家称为古代的贤相。

在西周,辅佐周天子治理国政的,相传有三公:太师、太傅和太保。《大戴礼·保傅》和贾谊《新书·保傅》都说周成王有三公:“召公为太保,周公为太傅,太公为太师。”三公实际上是最高国事顾问。但在国家特殊时期,师保往往拥有很大权力。如在武王末年,太公和周公都担任执政。成王即位,年幼,面临着内有管、蔡怀有野心,外有武庚、徐、奄企图复辟的严峻形势,对周政权构成严重威胁。当此之时,“周公摄政,一年救乱,二年克殷,三年践奄,四年建侯卫,五年营成周,六年制礼作乐,七年致政成王”^③。正是因为周公辅政,并十分费力地解决了一连串的难题,西周政权才得以巩固。在周初建立国家制度,巩固国家政权过程中,太公为太师,以及在成王年间,“召公为保,

^{①②} 均见《史记·殷本纪》。

^③ 《通鉴外纪》卷三引《尚书大传》。

周公为师，相成王为左右”^①，都起了十分重要的作用。

第三节 丞相制度的确立

春秋战国时期，诸侯列国政府先后建立起中央集权制官僚制度。而丞相制度的确立，则是中央集权制职官体制的主要特征。

春秋时期列国政府执政官，称卿、上卿或正卿，楚国称为令尹，其地位和职掌相当于后来的相。齐国桓公命管仲为相，景公时崔杼为相，庆封为左相，则齐国始以“相”名官^②。春秋时的相制有两个特点：(1)多以强大的世卿居相位，如晋、鲁、郑、楚等国皆是，布衣卿相极少。(2)凡居相职者多可出将入相。秦穆公时百里奚为上卿，蹇叔为上大夫，辅佐国君，治理国政，平时当国为相，战时则统兵为将。晋国赵盾既为中军帅，又掌国政，以后此制“乃为常法”^③。

战国时期，随着封建的中央集权制职官制度的形成，丞相制度开始确立起来。“丞相”之名始于秦。秦武王二年（前309年），樗里疾、甘茂为左、右丞相。战国中期以后，赵、魏、韩、燕、齐诸国都先后设有“相国”之职。

春秋战国时期的列国政府，相职在辅佐国君、治理国政中的地位与作用，显得更加举足轻重。春秋战国的历史表明，相职选任得人与否，往往关系到一个国家的盛衰与存亡。齐桓公用管仲为相，“以区区之齐在海滨，通货积财，富国强兵”，于是齐国最先称霸诸侯，“一匡天下，管仲之谋也”^④。管仲卒，齐国遵其政，常强于诸侯。后百余年又有

① 《史记·周本纪》、《尚书·书序》、《礼记·乐记》。

② 《日知录》卷二四《相》。

③ 《左传·文公六年》。

④ 《史记·管晏列传》。

晏婴，事齐灵公、庄公、景公，以节俭力行重于齐，“既相齐，食不重肉，妾不衣帛”，以此三世显名于诸侯^①。地处长江下游的吴国，春秋前期与中原几无来往，国弱民贫，而自用楚的亡臣伍子胥为辅弼，数年间，迅速强盛起来，西破强楚，迫楚迁都；北威齐晋，争霸中原。^②

据《史记·秦本纪》记载，从秦穆公到秦昭王四百年间，秦的发展与强大经历三个重要的发展阶段。前期，秦穆公因用百里奚执政，西益地，霸戎狄，声威播于西域；中期，秦孝公因用商鞅变法成功，国富兵强，使封建官僚制和郡县制在秦国确立起来，为统一中国奠定了基础；后期，秦昭王因用范雎为相，兵围邯郸，移周之九鼎入秦，称“西帝”于天下，天下统一大势已定矣。而促成秦的发展有大贡献的百里奚、商鞅、范雎三人，却都是东方诸国不识贤愚，弃之不用之辈。百里奚居虞，虞君不用；虞亡入晋，晋又将其作为陪嫁的媵臣送给秦国；未几，百里奚又亡走楚国，楚君不识其贤，秦穆公乃以五张羊皮赎回这位年逾古稀的贤者，与语三日，“授以国政”，秦国由是称霸西戎。昔日被晋、楚弃之不用之人，“相秦六七年”，三置晋国之君，一救楚国之祸^③，世称贤相。百里奚死时，“秦国男女流涕，童子不歌谣，舂者不相杵”。商鞅，原是魏的相国公叔座的家臣，当公叔病危临终之际，曾把鞅推荐给魏国的国君魏惠王，说他：“年虽少，有奇才，愿王举国而听之。”然而，魏王不能用，还对左右说：“公叔病甚，悲乎！欲令寡人以国听公孙鞅也，岂不悖哉！”魏既不用，鞅乃西入秦，助秦孝公变法，秦由是强大，东伐魏，迫魏割地迁都。梁惠王悔之曰：“寡人恨不用公叔座之言也。”^④ 范雎，魏人也，事魏，为中大夫须贾的家臣，遭其诬陷，相

① 《史记·管晏列传》。

② 《史记·伍子胥列传》。

③ 《史记·秦本纪》。《史记·商君列传》：晋国祸乱不止，晋惠公、怀公、文公均为秦所立。

④ 《史记·商君列传》。魏由安邑东迁大梁以后，魏惠王则为梁惠王。

国魏齐不察虚实,责令毒打凌辱,置厕中,任宾客便溺,几死。侥幸得脱,亡走入秦,被秦昭王任用为相,大大加快了秦国统一六国的步伐。而误国家、害贤良的魏齐,终不免身首异处的命运。

战国中期以后,东方诸国已先后设有“相国”之职。秦武王时已立左、右丞相,丞相为国家最高行政长官的体制已经基本上确立起来。

第三章 奴隶制政府的中央 政务机关

中国古代的奴隶制政府，国王是政府权力的最高主宰。中央政务机关是君主专制的奴隶制政府的主干。国王通过中央政务机关对全国进行行政管理，实行专制主义统治。

第一节 三代中央政务机关建制

夏、商、周三代中央政务机关基本实行六卿体制。

夏制 《尚书·甘誓》：“大战于甘，乃召六卿。”《曲礼》疏引郑玄注云：“所谓六卿者，后稷、司徒、秩宗、司马、士、共工也。”^①《通典》和《文献通考》曰：“夏后氏之制亦置六卿，其官名次犹承虞制。”^②舜之六卿为：司空、后稷、司徒、士、共工、虞^③。《礼记·月令》：孟秋，命有司修法制。“命理瞻伤、察创、视折、审断。决狱讼，必端平。”郑注曰：

① 孙星衍：《尚书今古文注疏》，中华书局1986年版，第209页。

②③ 《文献通考·官制总序》。

理，治狱官也。有虞氏曰“士”，夏曰“大理”^①。

综上所述，夏朝中央政务机关的六卿及其职掌是：

司空——掌土地，总百揆，为六卿之首。

后稷——掌管农业。

司徒——掌民政与教化。

大理、士——掌司法刑狱。

司马——掌征伐。

共工——掌百工营建。

秩宗为神职官属。虞掌山泽之利，属于王室事务官员。《通典·诸卿总论》又有“夏制九卿”的记载，而《礼记》又有“夏后氏官百，天子有三公九卿也”^②。“三公九卿”乃秦汉之制，非夏制也。

殷制 商朝中央政府机关的官属统称为“内服”官，即《书·酒诰》所说的“越在内服”、《诗·大雅》“百辟卿士”^③、“内服官”、“百辟卿士”，均为商朝中央职官总称。商朝中央政务机关，按商朝的立国大法《洪范》所载，则为八政务官：一曰食，二曰货，三曰祀，四曰司空，五曰司徒，六曰司寇，七曰宾，八曰师。“祀”为神职官员，即夏朝的“秩宗”。“师”为军事机关最高长官。故商朝中央政务机关亦为六卿体制，其职掌如下：

食——掌管民食的政务官。

货——掌管财物的政务官。

司空——掌管土地、工程、人民住处的政务官。

司徒——掌管教育的政务官。

司寇——掌管司法刑狱的最高长官。

① 王应麟：《玉海》卷一二五《官制·夏大理》。

② 同上书卷一二二《官制·夏六卿九卿》，四库类书丛刊本，第四册，第258页，上海古籍出版社1992年版。

③ 郭沫若：《金文丛考·周官质疑》“卿事寮”。

宾——掌管诸侯朝觐的外事政务员。

把社会经济是否发展,人民是否足衣足食,内政是否安定,四方诸侯是否顺服,作为国家的重要政务进行管理,是商朝国家管理和中央职官制度的重大进步。

周制 西周王朝的中央政务机构是中央“内服”职官的主干,亦是承袭夏商以来的六卿体制。

卿士——总管王政的冢宰。卿士在商末、周初为执政官,职掌朝政,为中央政务官之首。

司徒——掌土地与农业,为中央民政长官。司徒官名在文献和金文中常见,凡铜器铭文较古者均作“司土”,而文献所见则皆称“司徒”^①。有时还兼管军队,职权很大。^②

司马——是管理军队、军赋和军事行政的最高职官。《诗·小雅》和《尚书·酒诰》又称司马为“祈父”或“圻父”^③。边境在古代亦称“圻”,司马之职有保卫边疆的任务,所以又叫“圻父”。

司空——掌工程营建,凡营城郭、建都邑、造宫室,车服器械,监督百工之政务,咸主管焉。司空之名,见于金文者均作“司工”。秦汉以后,历朝政府均设有“将作少府”、“将作大匠”或“工部”,或类似机构,以主持国家重大工程的营建与管理。工官制度在我国古代职官制度史和文化史上,均占有很重要的地位。^④

司寇——主刑,职掌司法审判,禁暴除奸,为周朝中央司法长官。司寇之名,在文献和铜器铭文中多见。《尚书·立政》载周公曰:“太史、司寇苏公:式敬尔由狱,以长我王国。兹式有慎,以列用中罚。”短短数言,连用慎刑、宽罚,反复强调刑罚要适当,是为了周王朝的长治

① 郭沫若:《金文丛考·周官质疑》七《司徒》。

② 《国语·周语》上曰:“司徒协旅。”

③ 高亨:《诗经今注》,上海古籍出版社1980年版,第259页。

④ 参见刘敦桢主编:《中国古代建筑史》,中国建筑工业出版社1980年版,第21页。

久安。同时还把主管记事的太史叫来,让他记下这件事,可见周朝初年的统治者对司寇之职是何等重视。

尹伯——职掌王命及制禄命官。尹伯,盖谓尹氏,其官名在文献和金文中多常见。《令殷》曰:“公尹伯丁父兄于戊。”^①《克鼎》:“王乎尹氏册令善夫克。”^②还有内史尹、作册尹。^③王国维《观堂别林·书作册诗尹氏说》曰:“百官之长皆曰尹,而内史尹、作册尹独单称尹氏者,以其位尊而地要也。尹氏之职,掌书王命及制禄命官,与太师同秉国政。”《诗·小雅·节南山》:“尹氏大师,维周之氏,秉国之均,四方是维。”言尹氏处于中央政府的重要地位,如同国家的柱石,秉国之钧,安定四方,有举足轻重的责任,位尊职重与太师相等。^④

第二节 春秋战国时期诸侯国政务机构的发展与变化

春秋战国时期,是我国奴隶社会向封建社会转变的大变革时期。周天子衰落下去,诸侯国强大起来;东周王朝中央政府已失去了它应有的地位和作用。在新旧制度变革交替过程中,各诸侯大国逐渐建立起中央集权制政务机构体制和封建官僚制度。

春秋时期,社会形态大体仍处在奴隶制社会阶段,除秦国外,东方诸国政务机关的建制,犹承周制,周朝中央政务机关的四个重要部门司徒、司空、司马和司寇,仍被沿置。到战国时期,随着各诸侯大国变法运动的发展,封建政权和官僚制度逐渐建立起来,各诸侯国的政

① 罗振玉:《三代吉金文存》九·二六·二至二七。

② 同上书,四·四〇至四一。

③ 《考古》1981年第二期,罗振玉:《三代吉金文存·楚殷》九·一二·二。

④ 高亨:《诗经今注》,上海古籍出版社1980年版,第272页。

务官属也发生了很大变化。春秋时期各国政务机构的老四司：司徒、司空、司马、司寇，到战国时则多已废置，只有司马一职在齐、楚、魏、燕等国尚存。司徒、司空在魏、韩两国虽曾沿置过一段时间，但其地位与在国家政务中的作用，已非往昔可比。^①

地处西方的秦国，在春秋时期社会经济和文化还比较落后，到战国初年，也还远不能和东方三晋地区相比。秦献公（前 384—前 362 年）实行改革，特别是秦孝公（前 361—前 338 年）用商鞅变法之后，秦国迅速强大起来，“民以殷盛，国以富强，百姓乐用，诸侯亲服”^②。从商鞅变法以后，秦国不断完善和强化封建政权。丞相、相国或左、右丞相的设置，成为秦中央政务机构的最高行政长官，在政权中具有举足轻重的作用^③。在丞相之下，秦设置以下主管政务的国家政务大臣：

廷尉——职掌司法刑狱，为最高司法长官。《汉书·百官公卿表》：“廷尉，秦官，掌刑辟。”颜师古注曰：“应劭曰，听狱必质诸朝廷，与众共之，兵狱同制，故称廷尉。师古曰：廷，平也。治狱贵平，故以为号。”^④ 又《太平御览》引韦昭曰：“廷尉、县尉皆古尉也，以尉尉人也。凡掌贼及司察之官皆曰‘尉’。尉，罚也，言以罪罚奸非也。”^⑤ 春秋时从中央到诸侯国，主刑狱的官均为司寇或大司寇，孔子曾为鲁国司寇。战国就不同了。秦用廷尉，齐、赵等国则用理或大理，而楚则叫廷理。清末学者周荇农曰：“《史记》秦廷尉斯，《韩诗外传》晋文公使李离为理，《吕氏春秋》齐宏章为大理，《说苑》楚廷理，《新序》石奢为大理，

① 参见《战国策·魏策三》，《吕氏春秋·开春论》。

② 《史记·李斯列传》。

③ 参见林剑鸣著：《秦史稿》，上海人民出版社 1981 年版，第 216—218 页。

④ 《汉书》卷一九《百官公卿表》上。

⑤ 《太平御览》卷二三一《职官部》二九引韦昭《辨释名》，中华书局影印本 1960 年版，第二册第 1095 页。

是各国皆名理，或名大理，独秦称廷尉也。”^①

卫尉——职掌宫廷警卫。《汉书·百官公卿表》：“卫尉，秦官，掌宫门卫屯兵。”颜师古注云：“《汉旧仪》云卫尉寺在宫内。胡广云主宫阙之门内卫士，于周垣下为区庐。”卫尉职掌是统管卫士，负责宫廷内的安全警卫工作。《史记·秦始皇本纪》载，长信侯嫪毐作乱，“矫王御玺及太后玺以发县卒及卫卒”，卫尉竭参与作乱，及乱平，“皆枭首，车裂以徇，灭其宗”^②。足见卫尉所掌在国家政治中的地位至关重要。

郎中令——职掌侍从国君，宿卫宫殿。“郎中令，秦官，掌宫廷掖门户。”^③郎与廊同。秦制，殿上不得持兵戟，卫士皆立在廊下，或者说廊中。师古引巨瓚曰：“主郎内诸官，故曰郎中令。”^④《初学记》云：“主诸郎之在殿中侍卫，故曰郎中令。”^⑤战国时秦、楚、齐、赵、韩等国均置有郎中，为国君侍卫。《史记·刺客列传》：“秦法，群臣侍殿上者不得持尺寸之兵，诸郎中执兵，皆陈殿下，非有诏召不得上。”

内史——掌全国钱粮审计之政，为中央主管财政的最高长官。《秦简·仓律》规定：“入禾稼，刍稿，辄为庾籍，上内史。”又说：“别粢，糲（糲）之襄（酿），岁异积之，勿增积，以给客，到十月牒书数，上内史。”又，《秦简·内史律》规定：“都官岁上出器求补者，上会九月内史。”秦统一后，改为治粟内史，职掌钱谷。

太仆——职掌王的车马及侍从出入。《周礼》夏官之属有太仆，掌王之服位及传递王命。《史记·樗里子甘茂列传》载，秦武王三年，谓甘茂曰：“寡人欲容车通三川，以窥周室，而寡人死不朽矣。”甘茂曰：

① 周寿昌：《汉书注校补》卷一。另见王先谦：《汉书补注》卷一九七《百官公卿表》上，中华书局影印本1983年版，第300页下。

② 《史记》卷六《秦始皇本纪》，中华书局标点本1982年版，第一册第227页。

③④ 《汉书·百官公卿表》上。

⑤ 《初学记》卷一二《职官部》下《光禄卿》第16。

“请之魏，约以伐韩，而令向寿辅行。”甘茂在武王元年为将率兵定蜀，二年为左丞相，三年奉命出使魏国。据《韩非子·说林上》载，武王命甘茂“佩仆玺而为行事，是兼官也。”说明战国时秦国的太仆一职何其重要，竟用丞相“佩仆玺”出使他国。

少府——掌宫廷财货，属君王宫廷财政管理机构。秦制少府下已有佐官和尚书之职。^①

战国时代秦国设置的上述职官，对后世秦汉时代的中央政府九卿制度影响颇大。秦汉时代的九卿：奉常（后为太常）、郎中令（后为光禄勋）、卫尉、廷尉、太仆、典客（后为大鸿胪）、宗正、治粟内史（后为大司农）和少府，在战国时的秦国政务官属已居其六，可知秦汉时九卿制度，大体是从战国时的秦国官制发展而来。

^① 见《史记·秦始皇本纪》，《战国策·秦策五》。

第四章 宗教历法官属

我国古代奴隶制国家机构的一个显著特点,是把神权统治与行政管理结合起来,从而产生了宗教历法官属系统。

第一节 宗教神职官属

《尚书·召诰》曰:“有夏服(受)天命。”《礼记·表記》载孔子曰:“夏道尊命。”是说夏王朝受天之命来治理国家,管理人民。夏道尚孝。章太炎认为:“《孝经》本夏法。”《孝经·开宗明义章》曰:“先王有至德要道。”《释文》引郑氏说云:“禹,三王先者。”《孝经·圣治章》曰:“孝莫大于严父,严父莫大于配天。”又《礼记·祭法》曰:有虞氏祖颡项而宗尧,夏后氏祖颡项而宗禹,殷人祖契而宗汤,周人祖文王而宗武王。章太炎说:“此则明堂宗祀,虞以上,祀异姓有德者,其以父配天,实自夏始。宗禹者,启也,若禹即宗鲧矣。然则严父大孝,创制者禹。”^①禹创夏制,尊天命,敬祖先,把“明堂宗祀”放在重要地位。于是,设秩宗,

^① 参见《章太炎全集》第四册,《文录》卷一《孝经本夏法说》,上海人民出版社1985年版,第17页。

掌典宗庙祭祀。

殷商重祀，事事皆卜，成了商朝政治的一大特色。孔子曰：“殷人尊神，率民以事神，先鬼而后礼。”^① 因此，商朝的宗教神职官属也很多。商王朝有一个庞大的贞人集团——“多卜”^②。甲骨文中的贞人就是卜官，他们受王之命，为国家一切重大活动进行贞卜，问其吉凶。商总管祭祀的官为祀。祀的地位很高，权力也很大。商朝的一切重大决策与举措，必须经过祭祀和占卜之后，才能实施。从商朝国家政治运转的程序，祭祀与贞卜活动无异于现代的立法活动。《史记·殷本纪》记载了一件事：商王太戊即位，以伊陟为相，遇灾异，桑谷枯死，王大惧，伊陟告之祭祀官巫咸。巫咸治王家有成，殷复兴，诸侯归之。罗振玉释“巫”字云：“巫，从门，像坐在神幄中，好像执手于神。”^③ 巫、卜、祀，成了鬼神的使者，他们是神权的掌握者，在此种宗教祭祀活动中，他们又是国家重要的“执政官”。

据陈梦家《殷虚卜辞综述》考释，卜辞中所见的史、卿史、御史等官职，亦“皆主祭祀之事”^④。

周因于殷礼，周人的文化是继承殷人而来的。周初的制度与职官设置，大体皆可于殷代寻其根源。西周王朝于天子左右置有宗教神职官属“六太”体制，即：太宗，掌宗庙祭祀；太士，助祭官；太宰，六太之首；上述为三右。太史，掌文书策命；太祝，掌祭社稷；太卜，掌占卜，询问吉凶；以上为三左。^⑤

太宰不仅是“六太”之首，且是周天子最信任和最得力的助手，地位非常重要，常由师保兼任，周公和召公都曾兼任过太宰。周

① 《礼记·表記》。

② 见董作宾：《殷虚文字甲编》940。

③ 罗振玉：《殷虚书契考释》第五。

④ 陈梦家：《殷虚卜辞综述》，中华书局1988年版，第519—520页。

⑤ 《论语·为政》，《礼记·曲礼》。

初太宰和内宰职掌内外，内宰为宫廷总管，太宰则为外廷百官之长，周代金文中多见“太宰。”^①六太中专管祭祀的官为太祝、太宗和太卜。周公之子伯禽在周初曾任太祝，《禽鼎》铭文曰：“太祝禽鼎。”^②

第二节 先秦历法官属

中国古代社会是以农业为主的社会。据古文献记载，农业在夏代经济中已占重要地位。《论语·宪问》说“禹稷躬稼而有天下”，《论语·泰伯》说禹“尽力乎沟洫”。说明夏朝人对农业很重视。随着农业生产需要，夏已设置专门官员掌握天文历法。《文献通考》曰：“太古法制简略，不可得而详知，然以经传所载考之，则自伏羲以至帝尧，其所命之官大率为治历明时而已。”^③夏代掌管治历明时之官叫“羲和”。《尚书·尧典》：“乃命羲和，钦若昊天，历象日月星辰，敬授人时。”《史记·夏本纪》云：“羲氏，和氏，掌天地四时之官。”据《尧典》所载，大约在公元前2000年时，人们已经采用了“期三百有六旬有六日，以闰月定四时成岁”的初始历法。以一年为366日，已采用了置闰方法，这是我国古代长期使用的阴阳历的最早记载。保存至今的《夏小正》，传说是夏代的历书，在春秋战国时期曾通行一时，孔子认为要“行夏之时”^④。

商周春秋时期职掌天文历法的官为太史。《月令·孟春》云：“乃命太史，守典奉法，司天日月星辰之行，宿离不贷，毋失经纪，以

① 见郭沫若：《金文丛考·周官质疑》，1952年线装本。

② 罗振玉：《三代吉金文存》二·四一·五。

③ 《文献通考》卷四七《官制总序》。

④ 《论语·卫灵公》。

初为常。”^①又《左传》桓公十七年曰：“冬十月朔，日有食之。不书日，官失之也。天子有日官，诸侯有日御。日官居卿以底日，礼也。日御不失日，以授百官于朝。”《周礼》：“太史掌建邦之六典。”郑康成注云：“太史，日官也。并引《左传》桓公十七年“天子有日官”为证。《大戴礼记·保傅》云：“不知日月之时节，太史之任也。”杜预曰：“日官，天子掌历者。不在六卿之数，而位从卿，故言居卿也。底，平也，谓平历数。日官平历以班诸侯，诸侯奉之不失天时，以授百官。”^②可见夏、商、周三代所置太史，其职掌有三：一是祭祀，二是历法，三是册命文书。商代卜辞是内容十分丰富的国家档案，赖史官得以保存下来。司马迁尝谓：“文史星历，近乎卜祝之间，固主上所戏弄，倡优所畜，流俗之所轻也。”^③考史官一职，不仅在国君左右记录政事，而且天文、历算及占卜、祭祀等事都得管，从殷商到西汉似无大变化。秦汉以下史官地位下降，为“流俗所轻”，而殷周之际的史官，地位是很显贵的，虽“不在六卿之数，而位从卿”^④，所以《左传》说“日官属卿”。

商周时期，因其历法官属太史地位崇重，历法有了重大发展。商周时期所行用的阴阳历，平年12个月，闰年13个月；月大30日，月小29日，大小月相错。历史表明，这个时期已明确使用干支纪日法，建立起逐日无间断的日期记录制度，一直连续使用至今天，成为世界上最长的纪日方法。而甲骨文中相当丰富的天象记录，说明我国古代历法天文官员对天象的观测与记录已形成制度，这对后世的发展产生了巨大的影响。^⑤

春秋战国时期，各诸侯国分别使用黄帝历、颛顼历、夏历、殷历、

① 《礼记·月令》。

② 孙诒让：《周礼正义》，中华书局校点本1987年版，第2079—2080页。

③ 司马迁：《报任少卿书》，《文选》卷四一。

④ 《左传·桓公十七年》杜注云。

⑤ 陈梦家：《殷虚卜辞综述》，中华书局1988年版，第237—248页《历法天象》。

周历、鲁历六种历法。六历中之颛顼历，测定于公元前 370 年左右，据《淮南子·天文训》载，颛顼历一年为 $365\frac{1}{4}$ 日，十九年而七闰月，已经相当接近于现代的测定。^①

^① 陈梦家：《殷虚卜辞综述》，第 217—218 页《历法天象》。

第五章 王室事务官属

在君主专制时代,宫廷与朝廷,王室与政府,都有一套官僚系统。宫廷干预朝廷,王室影响政府,是中国古代王朝政治的重要特征。我国奴隶社会王室事务官属,主要由三部分官员组成:(1)王室总管和国君侍从官员;(2)督察国家政务的官员;(3)王室事务官员。

第一节 王室总管和国君侍从官属

商有小臣,周有内宰,春秋时诸侯有太宰,均是王室总管。

商朝的内廷总管小臣,权力很重,主持祭祀,受命征伐。这个职位一般由王的亲信或贵族担任。《史记·殷本纪》说商汤的相伊尹本来是一个高明的厨师,“负鼎俎,以滋味说汤,致于王道。”很得汤的信任,升为小臣,《叔夷钟》称他为“伊小臣”,后来又成为汤的辅弼之臣。^①

周的王室总管是内宰。《蔡殷》铭文有二宰,太宰主外廷,内宰主

^① 于省吾认为“小臣”的身份很复杂,地位有高有低,有的小臣是主管一方的行政长官。见《甲骨文字释林》下卷《释小臣的职别》,中华书局1979年版,第308—310页。

内廷,即王室内廷总管。内宰又称“奄尹”,据《月令》郑玄注云:奄尹“于周则为内宰,掌治王之内政、宫令,凡出入及开闭之属。”

王的侍从官员,夏有纳言,“听下言纳于上,受上言宣于下”^①,是王的宣令官。商周时期的作册和内史,是史官,掌典册和记事。“史”字在甲骨文和金文里都有。王国维认为:“史为掌书之官,自古为要职。殷商以前,其官之尊卑虽不可知,然大小官名及职事之名,多由史出,则史之位尊地要可知矣。”^②春秋战国时期的郎中令、宦者令,均为侍从国君的地位非常重要的官职。太仆是传达君命,侍从出入。战国时期的御史,也是史官,职掌侍王左右,主记事。《史记·廉颇蔺相如列传》载,秦王与赵王会于渑池,秦王请赵王鼓瑟,秦御史前书曰:“某年月日,秦王与赵王会饮,令赵王鼓瑟。”于是蔺相如前曰:请秦王击缶。于是秦王为一击缶,相如召赵御史书曰:“某年月日,秦王为赵王击缶。”是知战国时的御史主要职掌记事,随王左右。

第二节 督察国家政务官属

夏有嗇夫,是王的巡检官。《左传·昭公十七年》:“故《夏书》曰:‘辰不集于房,瞽奏鼓,嗇夫驰,庶人走’。”据《管子·君臣上》云,嗇夫又有吏嗇夫和人嗇夫。尹知章注云:吏嗇夫为检束群吏之官,人嗇夫为检束百姓之官^③。夏还设置有农率、牧正、虞人,分掌农、牧、山泽之官,为夏后氏在督察农牧渔方面的助手。

① 《史记·五帝本纪》张守节《正义》引孔安国云。

② 王国维:《观堂集林》卷六《释史》。

③ 《诸子集成》五《管子·君臣上》。另见杨伯峻:《春秋左传注》第四册,中华书局1981年版,第1385页。

商有小藉(藉)臣,为监农官。虞人,掌仓储。周有趣马,掌马政。^①春秋战国时期有左右司过,掌谏议。

第三节 王室事务官属

王室事务官属职掌王及宫廷衣、食、住、行事务。夏有车正,掌夏后用车。车正是后世太仆的前身。夏有庖正,为宫廷饮食之官。《左传·定公元年》:“薛之皇祖奚仲,居薛以为夏车正。”杜注云:“奚仲为夏禹掌车服大夫。”《左传·哀公元年》载:少康“逃奔有虞,为之庖正,以除其害”。杜注:“庖正,掌膳羞之官。”周有膳夫,金文均作善夫,以《大殷》、《大鼎》按之,则膳夫之职,主要是“掌王之食饮膳羞”。而《克鼎》之善夫克,则可出纳王命,适正八师,与将相之职相当。《诗》云:“皇父卿士,番维司徒。家伯维宰,仲允膳夫。聚子内史,蹶维趣马。楛维师氏,艳妻煽方处。”这是在揭露周幽王的荒淫无道,使近臣妻妾干预朝政^②。郭沫若认为膳夫其职本不低,且参与国政,故诗人责之^③。周还有缀衣,掌王的衣服,后世王宫中的“六尚”之一尚衣,即由缀衣演变而来。商周时期王的警卫护从有卫、虎贲等职。

单就制度上考察,缀衣、膳夫、虎贲、趣马等这一类职官,本是很低贱而卑微的官属,但在殷周王朝的实际政治中,却常常把他们提高到与冢宰、卿士、常伯、常任、准人等国家权臣相并列^④,似乎殊不可解。实际上,这不仅表明殷周时期宫廷事务机关组织的重要地位,而

① 《诗·大雅·云汉》,《诗·小雅·十月之交》均提到趣马,且与相当于相职的冢宰、卿士等大臣并列,可见趣马地位之重。

② 高亨:《诗经今注》,上海古籍出版社1980年版,第280—283页。

③ 郭沫若:《金文丛考·周官质疑·膳夫》,1952年线装本。

④ 见《尚书·立政》、《诗·小雅·十月之交》。

宫廷事务官属在国家政治中的显赫地位,又进一步说明君权与君主已成了国家最高权力的化身,以及他的安全与生活,已完全脱离了常人的意义,而成为国家政治生活的一部分,而宫廷王室事务官属也就成为奴隶制国家中央职官体制中的一个不可缺少的重要部门。这对我国后来的中央政府职官设置和政权建设,都产生深远影响。周朝王室事务官属中,还有一个“庶府”,职掌宫廷库藏,是王室财政长官,相当于秦汉以后的九卿之一少府^①。

^① 见《尚书·立政》,《诗·小雅·十月之交》。

第六章 官吏任用制度

夏、商、周的官吏是世卿世禄的世袭制，奴隶主贵族垄断了做官的特权。春秋战国时期随着奴隶制向封建制的过渡，新兴的地主阶级经过一系列的变法运动和斗争，剥夺了奴隶主贵族的特权，废分封，行郡县；奴隶主国家“亲贵合一”联合专政的官僚世袭制随之废除。为了巩固和加强封建的中央集权制，登上政治舞台的新兴的地主阶级，势必要选拔在政治、军事、经济和文化等各方面的人才担任各级官吏，以管理和强化国家政权机关。于是，官吏任用制度随之由世袭制走向委任制，世卿世禄制度必然要为流官致仕制度所代替，这是一种历史的进步。

第一节 官吏的教育与仕途

我国古代奴隶社会最初的学校、教育和学术，是被奴隶主的国家所垄断，即所谓“学在官府”。当时的学校通称为“官学”，学校成为奴隶制国家机器的一部分，学校的教师本身就是政府的官吏，学生都是奴隶主贵族子弟。广大奴隶被剥夺了受教育的权利。在国家垄断教育的时代里，民间不能流传学术文献，没有私学。据古文献记载，夏商

周三代不仅有了学校,而且从中央到地方已经形成了比较完备的学校教育体制。《孟子·滕文公上》曰:“设为庠序学校以教之。庠者,养也;校者,教也;序者,射也。夏曰校,殷曰序,周曰庠;学则三代共之,皆所以明人伦也。”校、序、庠是地方学校,至于大学,三代都叫“学”。教育的目的都是在教导人民以人与人之间关系的行为准则。《礼记·学记》在谈古代学校教育制度时指出:“古之教者,家有塾,党有庠,术(遂)有序,国有学。比年入学,中年考校。一年视离经辨志,三年视敬业乐群,五年视博学亲师,七年视论学取友,谓之小成;九年知类通达,强立而不反,谓之大成。夫然后足以化民易俗,近者说服,而远者怀之,此大学之道也。”由《学记》的记载,知周朝的学制大概是九年制,高年级的教学是把对学生能力的培养放在重要地位。

殷商设右学为大学,左学为小学。在教育内容方面,随着科学技术的初步发展,已有了天文、历法和数学等知识。西周设大学曰“辟雍”,诸侯国君设大学曰“泮宫”^①。西周官学的教学内容把礼乐道德放在第一位。西周统治者十分重视礼乐制度的教化作用,认为:礼使人尊敬,乐要人亲爱,礼乐配合,“用之于国,则君臣有叙而政治成焉;用之于天下,则诸侯顺服而纲纪正焉”^②。

春秋后期,在剧烈的社会大变动中,具有划时代意义的“私学”兴起并繁荣起来,掌握在奴隶主贵族手里的“官学”日趋没落,形成了“天子失官,学在四夷”^③的局面,官府垄断教育的局面开始被打破。孔子是中国古代开创私学,发展教育,振兴学术的伟大教育家。孔子办私学,提出了“有教无类”的响亮口号,打破了奴隶主贵族垄断教育的特权。孔子弟子三千,绝大部分来自社会下层,没有贵贱之别,孔子

① 《礼记·王制》。

② 《资治通鉴》卷一《汉纪三》。

③ 《左传·昭公十七年》。

都给他们以教育。孔子相信,只要通过教育,任何人都有可能成就完善的人格。孔子办学的目的是:“学也,禄在其中矣。君子忧道不忧贫。”^① 一是为了做官,二是追求真理。孔子的教学内容是“六经”和“六艺”。六经是:《诗》、《书》、《易》、《礼》、《乐》、《春秋》;六艺是:礼、乐、射、御、书、数。通过六经与六艺的教学,孔子着重在道德、知识、技能三方面加强对学生的教育。

随着新兴地主阶级登上政治舞台和私学的迅速发展,春秋战国时期官吏的主要来源,已经不再是奴隶主贵族,而是新兴的地主阶级、独立的工商业者以及掌握一定知识和技能“士”。士是在社会大变动中分化出来的特殊的社会阶层,他们通过从师学习,有文化,有才能,善言谈,懂礼仪,了解社会各个层面,明晰各国政治形势,纷纷要求参与政治,政治表现相当活跃,成了春秋战国时代各国委任官吏中的一支生力军。如管仲、伍子胥、李悝、商鞅、吴起、申不害、蔺相如等人则任相职;孙武、司马穰苴、孙臆、乐羊、乐毅、廉颇、赵奢、李牧、白起、王翦则是一代名将;而苏秦、张仪,范雎、蔡泽之徒,则皆以游说辩才登上卿相之位显名于诸侯。三晋地区多权变之士,往往倡言纵横以干诸侯。

战国时期养士之风大盛,齐有孟尝君,赵有平原君,魏有信陵君,楚有春申君,秦有文信侯,食客死士皆各至 3000 人。士多而品杂,上至将相,下至于鸡鸣狗盗之徒。他们通过各种仕途,或为卿大夫家臣,或通过荐举引进,或上书游说,“毛遂自荐”,在纵横捭阖的政治舞台上发挥举足轻重的作用,“入楚楚重,出齐齐轻,为赵赵完,畔魏魏伤”,多能显名于后世。

战国时各国选拔官吏的途径,还有根据军功提拔起来的,中央政府各部门根据下属官吏或地方官员的政绩优异而提拔的,也有在侍

^① 《论语·卫灵公》。

从人员中发现才能出众而选拔提升的。

第二节 爵制与秩禄

在我国古代社会，爵制是统治阶级内部的等级关系在法律上的规定。见于文献记载，夏朝已有爵制。《礼记·祭义》说：“昔者，有虞氏贵德而尚齿，夏后氏贵爵而尚齿，殷人贵富而尚齿，周人贵亲而尚齿。虞、夏、殷、周，天下之盛王也，未有遗年者。年之贵乎天下久矣，次乎事亲也。是故，朝廷同爵则尚齿。”孔颖达疏曰：“夏后氏贵爵而尚齿者，夏后之世，渐浇薄不能贵德而尚功，功高则爵高，既贵其官爵，德虽下而爵高者则贵之，由道劣故也。故贵爵之中，年高者在前，故云尚齿。”按《礼记》所说，贵德，以人格为重；贵爵，以功勋为重；贵富，以经济为重；贵亲，以人伦为重。尚齿，尊重年长的人。贵德、贵爵、贵富、贵亲、尚齿，这“四贵一尚”之中，贯串着一个基本精神，就是奴隶制国家的统治秩序。

到了周朝，爵制有了重大的发展。周公制礼，定爵制以明身份等级之高下尊卑，当是周初礼制的重要内容之一^①。《礼记·王制》曰：“王者之制禄爵，公、侯、伯、子、男，凡五等。”《周礼·大宰》郑康成注云：“爵为公侯伯子男卿大夫士也。”就是公侯伯子男五等爵为诸侯爵制，而卿、大夫、士为诸侯之下三等耳。《仪礼·觐礼》第十说：“公、侯、伯、子、男，皆就其旂而立。”《左传》襄公十五年说：“王及公、侯、伯、子、男、甸、采、卫、大夫，各居其位。”《国语·周语》：“昔我先王之有天下也，规方千里，以为甸服，……其余以均分公、侯、伯、子、男，使各有宁宇。”所有这些文献记载，

^① 参见金景芳著：《中国奴隶社会史》，上海人民出版社1983年版，第126页。

充分说明周初礼制中确有五等爵制。

周朝爵制的基本作用，在维护从朝廷秩序到乡党秩序的国家统治秩序。《孟子·公孙丑下》曰：“天下有达尊三：爵一，齿一，德一。朝廷莫如爵，乡党莫如齿，辅世长民莫如德。”爵对于朝廷秩序，齿对于乡党秩序，是至关重要的。《管子·小匡》曰：“政既成，乡不越长，朝不越爵。”《春秋繁露·五行相生》曰：“君臣有位，长幼有序，朝廷有爵，乡党以齿。”可见爵制对朝廷秩序，年齿对乡党秩序是何等重要。

战国时期，秦国在推行商鞅变法过程中，确立了著名的二十等爵制。秦二十等爵制的名称是：一级曰公士；二曰上造；三曰簪袅；四曰不更；五曰大夫；六曰官大夫；七曰公大夫；八曰公乘；九曰五大夫；十曰左庶长；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。商鞅变法规定：在战争中，能杀敌甲士一人并取首级者，赐爵一级，赐田一顷，宅九亩。^①这是奖励战功而授予军功爵。作战中得一甲首者，若为官可当五十石俸禄之官；得二甲首则可得百石之官。^②这是奖励战功而授与官爵

《秦律》规定，有爵者享有一定特权和待遇，得爵一级就可役使“庶子”一人。爵至九级五大夫，可食“税邑三百家”。七级公大夫可得到同县令相等的待遇。若犯罪，爵高者可以用爵抵罪。^③还可用爵级为亲属中有奴隶身份的求得赎免。^④

爵制本身是一种秩序，二十等爵制的推行与实施，又推动了新的郡县制秩序的建立和巩固，加速了秦灭六国和统一中国的进程。《史

①③ 《商君书·境内篇》。

② 《韩非子·定法篇》。

④ 《睡虎地秦墓竹简·军爵律》。

记·白起王翦列传》云：“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。”《商君书·徕民》篇云：“三晋之所以弱者，其民务乐而复爵轻也；秦之所以强者，其民务苦而复爵重也。今多爵而久复，是释秦之所以强，而为三晋之所以弱也。此王吏重爵爱复之说也。”《史记·秦本纪》昭襄王二十一年云：“（司马）错攻魏河内，魏献安邑，秦出其人，募徙河东赐爵，赦罪人迁之。”至昭襄王二十二年，河东为九县。《商君书·境内》篇把推行二十等爵制和建设郡县制新秩序的关系，说得明明白白：“爵吏而为县尉，则赐虏六加五千六百。爵大夫而为国治，就为大夫。故爵大夫就为公大夫，就为公乘，就为五大夫，则税邑三百家。故爵五大夫，皆有赐邑三百家。”^①

战国时代各国官吏的任用，一般都已采用了俸禄制度。从《孟子·万章篇下》所记孟子与万章就齐国有仕而食禄与不仕而赐禄于士问题进行辩论的事，知齐国实行秩禄已为常制。齐国禄制以“鍾”为单位，《管子·小问》：“客或欲见于齐桓公，请仕上官，授禄千鍾。”而“仲子，齐之世家也；兄戴，盖禄万鍾。”^② 魏国的俸禄也是用鍾来计算，魏文侯时魏成子为相国，“食禄千鍾”^③。楚国用“担”，燕国用“斗”或“石”来计算俸禄。“斗食”之吏是最小的官吏，俸禄很低，全年还不满百石，“计日而食一斗二升”^④。春秋战国时代的官吏俸禄，各国大多已不再用封邑作为官俸，普遍采用以粮食为官吏俸禄的制度。这样做显然是有利于官吏的任免，有利于提高政府的活力和行政效率。

① 参见[日]西鸣定生：《中国古代帝国の形成与构造——二十等爵制的研究》，东京大学出版会1980年复刊本第五章第三节《郡县制的形成与二十等爵制》。

② 《孟子·滕文公下》。

③ 《史记·魏世家》。

④ 《汉书·百官公卿表》颜师古注。

第三节 官吏的考课与上计

自从职业官吏产生之后,就有了对官吏任官好坏优劣的考察。传说在舜的时代就已制定了“三载考绩,三考,黜陟幽明”的考核升降制度^①。《周礼·大宰》云:“三岁,则大计群吏之治而诛赏之。”《周礼·司书》的职掌亦有“三岁,则大计群吏之治,以知民之财、器械之数,以知田野夫家六畜之数,以知山林川泽之数,以逆群吏之征令。”

春秋战国时期,随着各国以官吏委任制代替世袭制和封建的中央集权制度的建立,对官吏的考核制度也逐步建立起来。荀子曰:“治国者,分已定,则主相臣下百吏,各谨其所闻,不务听其所不闻;……故明主好要,而暗主好详。主好要则百事详,主好详则百事荒。君者,论一相,陈一法,明一指,以兼复之,兼炤之,以观其盛者也。相者,论列百官之长,要百事之听,以饰朝廷臣下百吏之分,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。”^②“度其功劳,论其庆赏”,就是当时考课的精神,且于岁终进行。《管子》一书向被认为是战国时人的文集,对于考课、上计之事亦常提及。“上计”是战国时期考核官吏的基本方法。所谓“上计”,就是各类统计报表簿册。凡本地区本部门管辖范围以内的政务,如垦田与赋税、户口、仓库存粮、决狱与狱政、社会治安、学校与人才、兵役与马政、工程营建、灾害救赈等,均须如实统计造册上报中央。

战国时期新兴的统治者对于官吏考课与上计均视为国家大事来抓。每年上计考核由国君亲自负责,另有丞相或年高望重的大臣协助

① 《尚书·舜典》。

② 《荀子·王霸》。

国君进行。考核之时,多把中央各部门或地方郡县上报中央的预算“木券”左、右券合券计数考核。即臣下所持之左券和国君所持之右券,年终考核时,国君如“债权人”一般操右券向“债务者”的臣下“合券”讨债和利息,这种办法就是《韩非子·主道篇》所说的“符契之所合”。“合券”就是对各类统计簿册中的数字进行核实,度量衡器和符节契券,是考核官员、防止舞弊的计量工具,所以《荀子·君道篇》说:“合符节,别契券者,所以为信也。”

考核的结果成为对官吏进行奖惩的根据,政绩卓著者升,乱政误政者惩。战国之时对于奖惩多采取重奖重罚政策,如商鞅,当其变法有大功于秦国之时,则晋爵大良造,封之商、於十五邑,号为商君;孝公死,又因“欲反”被杀,车裂以徇^①。再如齐威王之时,即墨大夫治即墨,“毁言日至”,威王使人暗访之,“田野辟,民人给,官无留事,东方以宁。”于是齐威王召即墨大夫说:“是子不事吾左右以求誉也。”重奖之,封以万家。齐威王又召阿大夫说:“自子之守阿,誉言日闻。然使使视阿,田野不辟,民贫苦。昔日赵攻甄,子弗能救。卫取薛陵,子弗知。是子以幣厚吾左右以求誉也。”于是,烹阿大夫,及左右尝誉者皆并烹之^②。由此,齐国震惧,人人不敢饰非,务尽其诚。齐国大治。

第四节 致仕制度

在世卿世禄的世袭制时代,官吏没有退休致仕制度。但年老体衰,理政办事自难承应,政府机关变成了“敬老院”,对国家是很不利的。所以,《礼记·王制》曰:“七十致政。”《内则》曰:“七十致事。”七十

① 《史记·商君列传》。

② 《史记·田敬仲完世家》。

岁应当告老退休了。春秋战国时期,各国先后实行流官委任制度。告老致仕也渐次成为制度。《左传·襄公三年》云:中军尉祁奚告老,晋侯问:“谁能接任你的职务?”祁奚荐解狐,虽有私仇;将立而卒。晋侯又问,奚以其子午可。未几,奚的副手羊舌职死。晋侯又问:“孰可代之?”奚以职之子赤对。于是祁午为中军尉,羊舌赤为其副,各代其父职。六年后,祁奚正式退休。《左传·襄公七年》:“冬十月,晋韩献子告老”致仕。

年老告退,使政府在人事上不断新陈代谢,不致使年老体衰者堵塞仕路,政府的行政也不致因循守旧,墨守陈规。宋代刘敞《致仕议》曰:“致仕之义,古者大夫七十而致仕,君非使之也,臣自行也。臣虽行之,君曰:‘是犹足以佐国家社稷也,留之不可失也。’于是乎有几杖之赐,安车之锡,所以致留之也。君留之,臣曰:‘吾不可贪于人之荣,不可溺于人之朝,不可塞于人之路。’再拜稽首,反其室。君不强焉,义也。毋夺其爵,毋除其禄,毋去其采邑,终其身而已矣,此古者致仕之义也。此之谓上下有礼,故古者大臣让小臣,廉庶人法百姓,不竞由此道也。是以古之为臣者,不四十不禄,不五十不爵,不七十不致仕。四十而禄为不惑也,五十而爵为知命也,七十而致仕则以养衰老也。不惑故可与谋大计矣,知命故可以受大宠矣,养衰老故可以全节俭教百姓矣。故古之仕者,为道也,非为食也;为君也,非为己也;为国也,非为家也。是以时进则进,时止则止也。是以进不贪其位,止不慕其权也。凡致仕之义,君曰:‘畜犬马不可尽其力,而况士大夫乎!是虽诚贤也,虽诚智也,吾不可尽其力也,此恩之至也。’臣曰:‘为人臣者不顾力,虽然吾力不足矣,不可以当社稷之役,而蒙干戈之任矣,不可以劳夙夜之虑而苟旦暮之利矣,全而归焉,亦可已矣,此义之至也。’故君以恩御臣,臣以义事君,贪以是息而让以是作。今之人则不然,仕非为道也,而为食也;非为君也,而为己也;非为国也,而为家也。是以进不知止而困不知耻也,是以当老者上虽屡督教之而犹莫从也,有司虽

痛诋发之犹莫顾也。此无他，廉让之节不素厉，而赏罚之政混也。然则奈何？曰：必引籍校年而命之，退则薄于恩而毅于义，必毋引籍校年而待其退，疾贪位而害民蠹国，均之二者，莫若察有功者而必赏之，无问其齿焉。察无功者而必废之，无问其齿焉。彼知赏不出于有功，废不遗于无功也。则震而自谋焉，震而自谋而贤不肖去与就决矣。如是亦焉用引籍校年而命之退，以损吾义哉！今夫无功与有功者皆杂然莫辨也，彼所得偷容于其间也。故夫偷容之人而欲其畏义，由礼以自洁于绳墨之外，是难能也。圣人之治也，非礼义所诱则驱之法，驱之以法亦不废其礼义之指，故此法之驱也。呜呼，为致仕而卒以法驱之也，不已薄乎！其亦出于不得已为之者乎？然则又何惮而不为哉！”^①

^① 冯琦等：《经济类编》第一册卷二四《致仕》，四库类书丛刊本，上海古籍出版社1991年版。

第三编

封建王朝的 中央职官制度

第一章 宰相制度

在我国封建社会,宰相是辅弼天子,参赞机务,统领百官,综理军国大政的最高行政长官。《史记·陈丞相世家》云:“宰相者,上佐天子理阴阳,顺四时,下育万物之宜,外镇抚四夷诸侯,内亲附百姓,使卿大夫各得任其职焉。”而《新唐书·百官志》亦云:“宰相之职,佐天子,总百官,治万事,其任重矣。”可见所谓宰相也者,位极人臣,并非守一司掌一职之官,举凡内政、外交、民政、军政、立法、司法、用人、行政、赏罚,一切均属其所管辖的范围。总之,宰相为君主的最高幕僚,复为百官之首领,其在国家机关所处的地位,实为行政中枢。

第一节 秦汉宰相制度

“丞相之名始于秦。”^①秦武王二年,“初置丞相,樗里疾、甘茂为左右丞相。”^②据《通典》和《文献通考》的“职官总序”载:“秦兼天下,建皇帝之号,立百官之职。不师古,始罢侯。置守太尉主五兵,丞相总

① 《历代职官表》卷二。另见《通典》卷二一《职官·宰相》。

② 《史记·秦本纪》。

百揆，又置御史大夫以贰于相。汉初因循而不革，随时宜也。”

汉承秦制，初置丞相，后改置相国或左、右丞相，不久又复旧。《通典·职官》云：成帝改御史大夫为司空，与大司马、丞相是为三公，皆宰相也。哀帝改丞相为大司徒，亦为宰相。后汉以太尉、司徒、司空为宰相。^① 不过东汉时，尚书之权日重；至东汉后期，尚书令则已成为事实上的宰相。

此外，西汉中央政府的御史大夫，职掌副丞相事。《汉书·百官表》王先谦《补注》引钱大昭说：“御史大夫亦称宰相。”杜佑《通典》也说：“汉御史大夫副丞相事，若今之同平章事及参知机务之类。”^② 东汉亦有非三公而称宰相者，如明帝时，东平王苍以骠骑将军辅政，上疏自称：“居宰相之位。”^③ 灵帝时大将军何进上疏亦自称宰相。^④

汉代宰相机关称为丞相府，或相国府。丞相办公处理政务的地方称“黄阁”^⑤。三公并相时，宰相机关为丞相府、大司马府，东汉则为太尉府、司徒府、司空府，俗称“三府”。

丞相府的属官，在汉武帝时期，多至 360 余人。主要属官及其职掌，兹如第 145—146 页表。^⑥

西汉丞相府的组织情况如表所述。至成、哀年间，实行三公并相，大司徒的组织，与汉初丞相府的组织大抵相似。

东汉初，光武根据西汉武帝故事，置司徒司直，居司徒府，协助司徒督录诸州郡所举上奏，考察不法，以征虚实^⑦。东汉时长史与掾属

① 《通典》卷一九《宰相》。

② 《通典》卷二一《宰相》。

③ 见《后汉书》本传。

④ 见《后汉书·王允传》。

⑤ 见《汉旧仪》卷上。

⑥ 参见王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版，第 192—193 页。

⑦ 《文献通考》卷四九《职官》三《宰相属官》。

西汉丞相府属官及职掌简表

丞相府掾属名称	员 额	职 掌	备 考
丞相司直	1	辅佐丞相,检举不法	《汉书·百官表》、《张汤传》、《成帝纪》:司直,秩千石;长史,秩比千石;征事,秩比六百石;丞相史秩四百石,少史秩三百石。见《汉仪》注,《西汉会要》引
丞相长史	2	辅佐丞相,督率诸吏,处理各种政务	
丞相征事	若干人		
丞相史	15--20		
丞相少史	80		
东曹掾	1	领郡国事,主长吏迁除	《汉书·丙吉传》、《汉旧仪》卷上:东曹九人,出督州郡。
西曹掾	1	领百官奏事,主府中吏之进退	《汉旧仪》卷上:西曹六人,五人往来白事,一人侍中,一人留守
议 曹		主谋议事	
辞 曹		主评讼事	
奏 曹		主章奏事	
贼 曹		主盗贼事	
决 曹		主罪法事	
集 曹		主簿计事	以下见《后汉书·百官志》一,《西汉会要》引
户 集		主民户祠祀农桑事	
法 曹		主邮驿科程事	
尉 曹		主卒徒转运事	
兵 曹		主兵事	
金 曹		主钱币盐铁事	
仓 曹		主仓谷事	

(续表)

丞相府掾属名称	员 额	职 掌	备 考
计 相		主郡国上计事	《汉书·张苍传》：“苍迁为计相，一月，更以列侯为主计四岁”
主簿		省录众事	《汉书·匡衡传》，《三国职官表》：主簿四人，省录众事
侍曹		主通报事	

的职责均极属重要。《汉官仪》卷上说：太尉、司徒、司空长史，“号为毗佐三台，助成鼎味”。崔寔并加论证：“且三公天子之股肱，掾属则三公之喉舌；天子当恭己，南面于三公，三公亦委策掾属，以答天子。”^①

两汉时期，大司马与太尉府的组织大致相同。西汉大司马府置长史一人，掾属 24 人，令史 24 人^②。东汉太尉府，其组织除长史 1 人外，计有掾史属 24 人，令史及御属 23 人^③，并设十三曹分主政务：(1)西曹，主府史署用；(2)东曹，主二千石长吏委任；(3)户曹，主民户农桑；(4)奏曹，主奏议事；(5)辞曹，主辞讼；(6)法曹，主邮驿科程事；(7)尉曹，主卒徒转运事；(8)贼曹，主盗贼事；(9)决曹，主罪法事；(10)兵曹，主兵事；(11)金曹，主货币盐铁事；(12)仓曹，主仓谷事；(13)黄阁，主录众事。^④

汉代大司空府或司空府的组织与太尉府的组织大同小异，只是东汉中央政府“事归台阁”，而三公不过“备位而已”。因此，东汉三公府的组织机构实际上有名无实。

① 《全后汉文》卷四六崔寔《政论》。

②③ 《文献通考》卷四八《总序三公三师以下官属》。

④ 《东汉会要》卷一九《职官》一。另见《后汉书·志》卷二四《百官》一。

汉代宰相的职掌,为“掌丞天子,助理万机”。具体说来,主要有:一、协助皇帝以决定国家的大政方针。《后汉书》载,丞相旧位在长安时,府有四出门,随时听事。东汉明帝时,“国每有大事,天子车驾亲幸其殿”^①。张安世为大司马车骑将军,领尚书事,职典枢机,以谨慎周密自著,“每定大政,已决,辄移病出,闻有诏令,乃惊,使吏往丞相府问焉。自朝廷大臣莫知其与议也”^②。就西汉而论,举凡朝廷重大决策,均先由丞相与诸大臣共商而后决定。二、对大臣有先斩后奏的权力。武帝时,戾太子反,丞相刘屈氂秘之,未敢发兵。武帝大怒曰:“事籍籍如此,何谓秘也?丞相无周公之风矣。周公不诛管蔡乎?”后太子军败,会夜司直坐令其逃出城外,丞相欲斩司直,御史大夫又阻止,理由是“司直,二千石吏,当先请”。武帝闻之大怒,下吏责问御史大夫曰:“司直纵反者,丞相斩之,法也,大夫何以擅止之?”^③三、丞相既为百官之长,因此有总领百官奏事之权。汉制,一般情况下臣民百官奏事均需经由丞相转呈天子。卫宏《汉旧仪》说:“丞相初置吏员十五人,皆六百石,分为东西曹。西曹主领百官奏事。”四、西汉丞相多有任免官吏的权力。朝廷选拔贤良方正人才,通常令丞相参与或主持其事。如萧何荐韩信为大将,无须考试。汉制规定,凡中都官及郡国官,其在四百石以下者,丞相得自由任用(《汉旧仪》卷下)。至于六百石至二千石高级官员之任用,丞相荐举之权也是很大的。五、汉代丞相还有总领郡国上计、考课百官与奏行赏罚的职权。张苍以“明习天下图书计簿,又善用算律历,故用苍以列侯居相府,领主郡国上计”^④。《汉书·丙吉传》:“岁竟丞相殿最,奏行赏罚。”

在汉代,宰相一职在政治上处于“一人之下,万人之上”的显要地

① 《后汉书·志》卷二四《百官》一注引应劭曰。

② 《汉书》卷五九《张安世传》。

③ 《汉书》卷六六《刘屈氂传》。

④ 《汉书·张苍传》。

位,天子对于丞相一职的任用特别慎重。以西汉而论,奉命出任宰相的人,或多为君主极为推重的人物,他们往往在为相之前,已立下了汗马功劳,如萧何、曹参等;或论其官历大多由御史大夫升迁而来,而且他们于担当此职之前,多半业已做过地方上的行政长官,如张苍、申屠嘉等;至于东汉,朝廷选任宰相,常从经明行修之士中求之,故当时三公多为学有专长,清风亮节的人物,主要有伏湛、袁安、李固等人;另就官历言之,东汉三公多由九卿充任,且为九卿之先,常具有地方行政首长的经历。另外,东汉自光武开基,不用功臣为宰相,也是耐人寻味之举。

总括上述,西汉在我国封建时代的历史上,可说是一个比较安定清明时期,这不仅由于君主清明,贤相辅弼勇于负责者尤为重要。计西汉一代共任用宰相 56 人,出身布衣的 33 人,他们任相之后,皇帝又赋予治国理政的重任,任期相对比较稳定,这是其他封建朝代所没有的,从而也显示了西汉社会的长足进步和吏治清肃的特点。

第二节 隋、唐宰相制度

隋、唐两代,建立了以三省六部为核心的中央政府新体制,其中尚书、中书、门下三省制度的出现,则标志着我国宰相制度的进步和进一步发展。三省制度的产生、发展与演变,大体是:尚书制度滥觞于秦,扩大并见重于两汉,中间历经魏晋南北朝,逐渐形成为综理政事的宰相机关。而尚书省之名,则肇始于南北朝之际,其长官为尚书令,其副贰为仆射,其下则六曹尚书。中书省成立于魏文帝初年,后经两晋南北朝,迭有发展。其长官为中书监、令,其下有中书侍郎、中书舍人等。侍中之官,起源于秦,见重于魏晋,到南北朝时代,已正式地充

当宰相之任。至于门下省之名称，则始于晋，其长官为侍中，其次为黄门侍郎。

公元581年，隋文帝即位之后，隋祚虽直承北周，然在中央官制方面，却不脱魏晋南北朝以来的影响。如在隋初中央机构中，最重要的是尚书、门下、内史三省制度得以继承与发展。尚书省“事无不总”，故隋初尚书令及左右仆射，均为“国之宰辅”^①。南朝时政多出于中书省^②，而北朝之政又多出于门下省^③。隋初“多依前代之法”^④，内史纳言，亦为宰相^⑤。内史即中书令，纳言即门下侍中。由此看来，隋初开皇年间，尚书、门下、内史三省长官并为宰相，共理国政，然其职权划分不甚明确。所以《历代职官表》说：“隋代虽置三公，以官高不除。其秉国钧者惟内史纳言，而尚书令事无不统，即不预机事，亦称政本之地。故唐沿其制，以三省长官为宰相之职也。”

隋初尚书省虽事无不统，为政本之地，但杨坚“性至察而心不明”，治国“不肯信任百司，每事皆自决断”^⑥。故开皇年间中央政府从未委任过尚书令，只在河北道、淮南道、西南道委派他的儿子晋王广、蜀王秀（后废为庶人）担任过短期的行台尚书令。尚书既不除授，左右仆射就是尚书省事实上的长官。开皇元年，高颍为尚书左仆射兼纳言，权倾当时，朝臣莫与相比。至杨素为右仆射，与高颍专掌朝政，文帝渐疏忌素，诏曰：“仆射，国之宰辅，不可亲躬细务，但三五日一度，向省评论大事。”外示崇重而实夺其权^⑦。据《隋书·高颍传》所载，论

① 《通典》卷二二《尚书省》、《尚书令仆》。

② 《通典》卷二一《中书省》。

③ 《魏书》卷二一上《高阳王雍传》、《彭城王勰思传》。

④ 《隋书》卷二八《百官志》下。

⑤ 《通典》卷二一《宰相》。

⑥ 《贞观政要》卷一《政体》。

⑦ 《文献通考》卷五一《仆射》。

者以颍为隋朝“真宰相”，实际上颍却“深避权势”，多次“上表逊位”^①。尚书省以下分设吏、民、礼、兵、刑、工六部，是管理行政、经济、文化等各项政务的重要执行机关，六部分辖二十四司，组成中央行政机关体制。

隋朝开皇年间又常以他官参预朝政。据《隋书·高祖本纪》，杨素为右仆射是在开皇十二年十二月，由内史令转拜。苏威以吏部尚书兼纳言，柳述为兵部尚书参预朝政。而苏威为纳言时，左翊卫大将军宇文述、黄门侍郎裴矩、御史大夫裴蕴、内史侍郎虞世基同参预朝政，时人称为“五贵”^②。政府最高官员权责不清，当然影响到政治清明。加之《隋书》说文帝“天性沉猜，好为小数，不达大体”，“佐命元功鲜有终其天年”^③，文帝又“往往潜令人赂遗令史府史，有受者必死，无所宽贷”^④。这种作风，那有气度君临天下，只能使百僚惧罪，事无大小，件件都要奏闻取判于圣旨，不敢自决。而中央政府一日万机，事事均要皇帝裁断，焉得无错！

唐代宰相制度，是在承袭隋朝旧制的基础上发展演变而来。它与政事堂制度密切相关，是一项宰相集体议事决策的重要政治制度。尽管宰相于门下省政事堂议政，在高祖武德年间已成“故事”。但由政事堂议政发展为唐代中央最高权力机构，形成为极其重要的政治制度，却经过了一百年左右的漫长岁月。政事堂制度的形成，大致经历了三个发展阶段：（1）从高祖武德年间到高宗末年，为门下省政事堂议政时期。在此期中，虽然政事堂始终设在门下省，但作为一项制度，也在不断变化。贞观年间，由于中书出令与门下封驳之间发生流弊，或者知非不纠，或者相互责难，影响了政

① 见《历代职官表》卷三《内阁中》。

② 《隋书》卷四一《苏威传》。

③ 《隋书》卷二《高祖本纪》仁寿四年，《隋书》卷四〇《元胄传》。

④ 《隋书》卷二《高祖本纪》下。

府的效能。鉴于隋亡的教训,唐太宗为此提高了政事堂地位,并改变了国家中枢机构中一些政务活动的程序。贞观之前,诏敕虽多由中书出令,但承受者多,拟进者少,故宰相议政,多不在诏旨拟定之前,而是在诏旨拟定之后。正由于诏敕之下,事先议论少,事后检查多,所以政事堂才初设于门下。但自贞观之后,中书舍人“五花判事”^①,中书省权职渐重,中书令于定敕之前,多提前于政事堂议论^②,于是政事堂地位日渐提高,成了宰相议决政务的最高会议。(2)自武后光宅元年至玄宗开元十一年(684—723年),为中书省政事堂时期。这个时期,政事堂正式成为宰相议决军国大政的最高国务会议。“光宅元年,裴炎自侍中除中书令,执事宰相笔,乃迁政事堂于中书省”^③。宰相既商讨议决军国大事于政事堂,而草拟诏敕之责又在中书,为便于政务推行,政事堂遂由门下省迁至中书省。这是贞观中期以来,中书地位日重,门下权势渐削的必然趋势。但“自高宗以后,为宰相者,必加‘同中书门下三品’,虽品高者亦然。惟三公、三师、中书令则否”。^④中书令与侍中同为中央决策机构中书省、门下省长官,秩皆三品,为何侍中必加“同三品”衔,方为真宰相,得以参加政事堂会议,而独于中书令“则否”?这看似荒谬,实则反映了政事堂迁至中书省后,在制度上的明显变化。另外,武则天时改中书省为凤阁,门下省为鸾台。凤阁鸾台即中书门下,实际合政事堂为一体,成为权力很大的相府了。(3)从玄宗开元十一年以后,政事堂成为中央最高权力机构。“开元中,张说奏改政事堂为中书门下,其政事印,改为‘中书门下之印’

① 《资治通鉴》云:“故事,凡军国大事,则中书舍人各执所见,杂署其名,谓之五花判事。”

② 见《资治通鉴》一九三《唐纪·贞观三年》。

③ 《全唐文》卷三一六。

④ 《新唐书》卷四六《百官志》。

也”^①。这说明政事堂原来以议政为主，还未完全成为权力机构，故无专印。开元中“改”为中书门下政事堂，始成为中央最高权力机构，乃制专印，于是改用“中书门下之印”。

在唐代，政事堂作为一项带有根本性的政治制度，有其特定的职权、组织、会议执行主席和权力主要凭证等。贞观中期以后，政事堂会议已具有权力机构的性质，它的职权即拥有中书、门下两省的职权，“参而总焉，坐而论之，举而行之”，其职重权隆可以想见。政事堂分正堂与后院两部分：正堂为宰相办公室和会议厅；后院为政事堂秘书处，分设五房办公，即吏房、枢机房、兵房、户房和刑礼房。政事堂制度的运作方式，通常是中书令取旨后，于政事堂召开宰相联席会议，开会时有一执行主席，称“执笔”、“执政事笔”，讨论结束，秘书处协助“执笔”，综合整理成诏敕文书，然后奏闻画敕。执行主席轮流担任，或1人1天，或1人10天。中书门下之印，是政事堂这一中央最高权力机构的权力凭证。按照唐制，凡属皇帝命令，必须经政事堂会议正式议决通过，并加盖“中书门下之印”，方可颁行生效。凡未加盖“中书门下之印”，而由皇帝直接发出的命令，在当时被认为是违制的，不能为下属机关所承认。^②

政事堂是在我国封建社会发展到繁荣鼎盛时期而形成起来的，它是历史上的宰相制度在唐代的进一步成熟与发展，它所包蕴的极为丰富而深刻的内涵，涉及到宰相的机关、职责任免等一系列问题。

一、宰相的机关

在唐代，相府机构变易之繁，宰相名称之多，为历代所仅见。唐代

^① 见《旧唐书》卷四三《职官志》二《门下省》注。

^② 《旧唐书》卷八七《刘祜之传》。

初年,三省机关为相府,职官如《新唐书·百官志》所云:“以三省之长中书令、侍中、尚书令共议国政,此宰相职也。”其后变化繁多,几不可识。以中书省而论,高祖武德初为内史省,三年(620年)改为中书省。高宗龙朔二年(662年)改为西台,咸亨元年(670年)复归原称。武后光宅元年(684年)又改中书为凤阁。中宗神龙初(705年)复称中书省。以门下省言之,武德初,承隋旧制,为门下省。龙朔二年二月,改为东台。咸亨元年改为门下省。光宅元年又改为鸾台,神龙初复旧。开元元年改为黄门监,五年仍复旧,迄于唐末。再以尚书省观之,武德初为尚书省。龙朔二年改为中台,咸亨元年恢复旧名。光宅元年改为文昌台。垂拱元年改为都台。长安三年又改为中台。神龙元年则改为尚书台。玄宗开元五年以后,迄至唐末,三省官署名称未变,称为中书省、门下省、尚书省。但当时人们习惯地称尚书省为“南省”,门下省为“北省”;或称门下省为“左省”,中书省为“右省”,或通称“二省”。这是因为三省所处地区不同的缘故^①。相府名称屡变,宰相官名也随之不断更迭。中书省长官中书令,武德初为内史令,三年复称中书令;龙朔二年改为西台右相,咸亨元年复旧;光宅二年又为内史,神龙元年复称中书令。开元元年改为紫微令,五年复旧;天宝元年又改为右相,至德初复为中书令^②。门下省长官隋称纳言,唐初因袭,武德四年改为侍中,龙朔二年又改为东台左相,咸亨元年复称为侍中;光宅元年改为纳言,神龙元年复称侍中;开元元年改为黄门监,五年九月复旧;天宝元年称左相,至德二载复称侍中^③。尚书省长官尚书令,以太宗曾任此职,以后人臣莫敢居其位,因此,尚书左右仆射乃为宰相;龙朔二年二月改称左右匡政,咸亨元年复称左右仆射;光宅元年改成文昌

① 《大唐六典》卷七《工部》《皇城·大明宫》条。

② 《文献通考》卷五一《中书令》。

③ 参见《唐会要》卷五一《侍中》。

左右相，神龙元年又复旧；开元元年改称左右丞相，天宝元年复称左右仆射^①。从上述变易看出，尽管名称多变，但仍以中书、门下、尚书三省为常制，而自肃宗至德二载直到唐末，名称均未变化。终唐之世，中书令、侍中，以及改称的内史令、纳言、右相、左相、紫微令、黄门监等，均为宰相之任。至于尚书左右仆射，以及改称的左右匡政、文昌左右相、左右丞相等，从太宗贞观初至睿宗景云元年期间，亦居宰相之位；但自景云二年十月以后，左右仆射需加“同中书门下三品”、“同中书门下平章事”等名号，方为宰相。^②

唐代宰相，除三省长官外，也常以他官兼任宰相之职，而假以有关名号。如太宗时，杜淹以吏部尚书参议朝政，魏徵以秘书监参预朝政，其后或曰“参议得失”、“参知政事”，其名不一，皆宰相也^③。因此，唐自肃宗至德以后，其为宰相者，必曰“同平章事”，终唐之世不变。然而至德以前，称号不一，至为繁冗。从《新唐书·宰相表》考查，前后多至四十余名称，其中唯“尚书令”、“纳言”、“内史令”、“中书令”、“左相”、“右相”、“尚书左右仆射”、“侍中”、“同中书门下三品”为宰相正官。他如“凤阁鸾台”、“紫微黄门”，是中书门下的改名。至于说兼、判、守、检校，是权摄之辞，不为定典。至于随时暂置的，有知政事、参预朝政、参议朝政、知门下省事、朝章国典参议得失、参知政事、专典机密、平章政事，等等，虽属宰相之任，但大抵为特定的某人所设，并非法定的官号^④。中唐以后逐渐确定为“同中书门下三品”和“同中书门下平章事”两个名称。所谓“同三品”，本来因为中书令、侍中在唐代都是三品官，皇帝要使秩卑的人参知政事，故立此号，沿用既久，竟失去本来意义，即令二品以上的官，亦需加“同中书门下三品”之号。所谓“同平

① 《旧唐书》卷四二《职官志》。

②④ 《唐会要》卷五七《左右仆射》。

③ 《新唐书》卷四六《百官志》。

章事”，是令他与中书令、侍中共同平章政事。高宗以后，凡外司四品以下参预朝政者，均以平章为名。这样，在制度上本属颠倒了的事，反因约定俗成而成了制度。不问哪一种职官，只要有“同三品”、“同平章事”之号，均为宰相之任。即使是三省长官，本系宰相，如不带“同三品”、“同平章事”之号，反不得入政事堂议政，而失去宰相地位。^①

作为唐代相府的中书省、门下省，其组织机构列表如下^②：

唐代中书省组织系统表

官名	官品	员额	职掌
中书令	正二品	2	掌佐天子执大政，而总判省事
中书侍郎	正四品上	2	掌贰令之职，朝廷大政参议焉
中书舍人	正五品上	6	掌侍进奏，参议表章
右散骑常侍	从三品	2	掌规讽过失，侍从顾问
右谏议大夫	正四品下	4	掌谏谕得失，侍从赞相
右补阙	从七品上	2	掌供奉讽谏，大事廷议，小则上封事
右拾遗	从八品上	2	同上
起居舍人	从六品上	2	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	从六品上	16	掌朝见引纳，殿廷通奏。凡近臣入侍，文武就列，引导其进退，赞其拜起、出入之节。少数民族与外邦纳贡，皆受而进之。军出，则受命劳遣；既行，则每月存问将士之家，视其疾苦；凯还，则郊迎
僚属	令史	10	
	典谒	10	
	亭长	18	
	掌固	24	

① 《唐会要》卷五七《左右仆射》。

② 《大唐六典》卷八《门下省》，卷九《中书省》；《旧唐书·职官志》，《新唐书·百官志》；《通典》卷二一《职官》三《门下省、中书省》。

(续表)

官名		官品	员额	职掌
主 书 处	主书	从七品上	4	掌簿书、典籍之任 掌此职者尚有能书4人,乘驿20人,亭长18人,掌固24人,装制敕匠1人,修补制敕匠50人,掌函、掌案各20人
	主事	从八品下	4	
	令史	无定品	25	
	书令史	无定品	50	
	传制	无定品	10	
	翻译	无定品	10	
集 贤 殿 书 院	学士	五品以上	无定员	开元十三年,以宰相1人为学士,知院事,常侍1人为副知院士,又置判院1人,押院中使1人 掌刊辑经籍,凡承旨撰集典章,校理经籍,月终则进课于内,岁终则考最于外。僚属尚有留院官、知检讨、文学直、中使、孔目、知书、专知御书检讨、书直、画直、装书直、造笔直、搨书、典等
	直学士	六品以上	无定员	
	侍讲学士	无定品	无定员	
	修撰	无定品	无定员	
	校理	无定品	无定员	
	待制	无定品	无定员	
	校书	正九品下	4	
正字	从九品下	2		
史 馆	修撰	无定品	4	天宝后,他官兼史职者曰“史馆修撰”,以官高者判馆事,掌修国史
	令史	无定品	2	
	典书	无定品	2	
	楷书	无定品	30	

唐代门下省组织系统表

机构与官名		官 品	员额	职掌与僚属
侍 中		正三品	2	掌佐天子而统大政,凡军国重事,与中书令参而总焉
黄门侍郎		正四品上	2	或称“门下侍郎”。掌贰侍中之职。凡政之弛张,事之与夺皆参议焉
给 事 中		正五品上	4	掌侍左右,分判省事。凡百司奏抄,侍中既审,则驳正违失
门下录事		从七品上	4	掌文簿、传制、诏敕装函保管。员属尚有主事 4 人,令史 22 人,书令史 43 人,甲库令 13 人
左散骑常侍		从三品	2	掌规讽过失,侍从顾问
左谏议大夫		正五品上	4	同上
左补阙		从七品上	2	掌供奉讽谏,大事廷议,小事上封事
左拾遗		从八品上	2	同上
起 居 郎	起居郎	从八品上	2	掌录天子起居法度。贞观初,以给事中,谏议大夫兼知起居注,或知起居事。每仗下,议政事,起居郎一人执笔记录于前,史官随之。其后,又置起居舍人,分侍左右,秉笔随宰相入殿
	令史	无定品	3	
	典仪	无定品	2	
	赞者	无定品	12	
城 门 郎	城门郎	从六品上	4	掌京城、皇城、宫殿诸门开阖之节,奉管钥而出纳之。开则先外后内,关则先内后外;启闭有时,不以时则诣阁复奏。置门仆八百人,轮流送管钥
	令 史	无定品	1	
	书令使	无定品	2	

(续表)

机构与官名		官 品	员 额	职掌与僚属
宝符郎	宝符郎	从六品上	4	掌天子八宝及国之符节。大朝会,则奉宝进于御座;行幸,则奉以从焉。大事出符,则藏其左而班其右,以合中外之契,兼以敕书。小事则降符函封,使合而行之。凡命将、遣使,皆请旌、节,旌以专赏,节以专杀
	令 史	无定品	2	
	书令史	无定品	3	
	主 宝	无定品	6	
	主 符	无定品	30	
	主 节	无定品	18	
弘文馆	学 士	五品以上	无定员	掌详正图籍,教授生徒;朝廷制度沿革,礼仪轻重,皆参议焉
	校书郎	从九品上	2	
	令 史	无定品	2	
	典 书	无定品	2	

二、宰相的职贵

在我国封建时代,宰相是中央政府的首脑,是封建国家最高行政管理负责人。宰相的职权是“佐天子,总百官,治万事”,权力是很大的。但在君主制政体中,法律规定皇帝有至高无上的权力,“天下事无大小皆决于上”,因而宰相的权力又是非常有限的。这就使皇权和相权的矛盾与斗争,贯穿于整个封建政治历史的始终。由于皇帝传子,英明决断之主极少;而宰相传贤,治理国事,多靠宰相辅佐。因此,君相权力的划分和相权的行使,就成了影响历代政治的重要问题。

汉唐两代向被称为我国封建社会的盛世,究其原因,相权较重而又行使得体,不能不是一个很重要的因素。汉代政府体制是丞相负责

制,遇有军国重事,往往举行“廷议”,这就是皇帝、丞相和有关大臣的“朝廷会议”。丞相一人负责,大事无可推诿,以求提高办事效率。唐代把相权分割成几个机关,实行群相集体负责制,使宰相们相互监督,相互制约。遇有军国重事,于政事堂召开宰相联席会议,决定政府一切最高政令。皇帝的一切诏、敕、制书,均须在政事堂会议讨论研究,然后决定其是否颁行,而且下颁的诏敕,需要宰相副署,并盖上“中书门下之印”才能生效,否则,就是违制,中央和地方各部门就可以不执行。这是唐朝在中央最高决策机构中实行的一项重大改革。这项改革,把君主专制主义中央集权制下的国家权力机关的效能,发挥到了这一制度所许可的极限。这项改革,始于太宗贞观元年,完成于玄宗开元十一年。这项改革的结果,对唐代社会走向我国封建时代的鼎盛时期,发生了重大影响。

基于政府权力机关的改革,唐代宰相的权力与职责,大致有下述几项:

(1)参决军国大政方针,是唐代宰相最重要的职权。从唐太宗贞观年间君臣论治开始,一部《贞观政要》详载太宗对于建国、施政、安民的原则、方针及重心,他几乎是日无间断地就教于宰相。贞观二年,太宗问魏徵曰:“何谓为明君暗君?”徵曰:“君之所以明也,兼听也;其所以暗者,偏信也。《诗》云:‘先民有言,询于刳菹。’昔唐、虞之理,辟四门,明四目,达四聪。是以圣无不照,故共、鯀之徒,不能塞也;靖言庸回,不能惑也。”魏徵还列举了历史上偏信则暗的昏君,如秦二世偏信赵高,及天下溃叛,不得闻也;梁武帝偏信朱异,至于侯景举兵向阙而不知也;隋炀帝偏信虞世基,天下人民起义亦不得而知也。“是故人君兼听纳下,则贵臣不得壅蔽,而下情必得上通也”^①。太宗很赞赏魏徵的意见。唐代君主“兼听则明”的作风,及宰相集体议决军国大政的

^① 《贞观政要》卷一《君道》一。

制度,在二千余年中国封建政治史上,堪称范例。即使专制残忍如武则天,在决定国家大政方针时,亦不敢轻易越过中书门下宰相这一级。“不经凤阁鸾台(即中书门下),何名为敕?”这是武后一手提拔的宰相刘祎之对她破坏宰相制度的侵权行为的批评^①。元和二年(807年)七月,宪宗问宰相:“当今政教,何者为急?”李吉甫对曰:“为政所重,谅非一端,自非事举其中,固不可致于治理。然国以民为本,亲民之任,莫先牧宰,能否实系一方。若廉察得人,委以临抚,列郡承式,政化自宣,苟或非才,为蠹实甚。由是言之,观察刺史之任为切。”因此,吉甫建议皇上“慎守良能,改革前失”,宪宗深表嘉纳^②。因为有此政风与制度,所以有唐一代,近三百年,国家大政方针与法度,均得宰相议决制定与贯彻实施。高祖武德七年(624年)三月,定官制;四月,初定均田制和租、庸、调法。太宗贞观元年(627年)正月,命长孙无忌等更议定律令;十一年正月,玄龄等定《贞观律》五百条,立刑名二十等;又定《贞观令》一五九〇条。玄宗开元十年(722年)正月,收内外官职分田,分给贫户;从宰相张说建议,改府兵制为募兵制;命张说主持修撰行政法规《大唐六典》。除上述国家的法律、法令、制度均由宰相亲自主持制定、颁发施行外,对四夷诸国和战大计,也由宰相议定。对皇帝的错误决策,即令宰相在病中,也有上书苦谏的。

(2)关于皇帝、皇后及太子的废立等大事,均得与宰相共同议定。神龙元年(705年)正月,武后病重,宰相张柬之、崔玄暉策动羽林卫大将军李多祚,发兵入宫诛张易之、张昌宗,复中宗位。武后谓玄暉曰:“卿为朕所自擢,乃为此邪?”玄暉对曰:“此乃所以报陛下之大德!”^③景云元年(710年)六月,壬午,中宗崩。韦后秘不发丧。癸未,

① 《旧唐书》卷八三《刘祎之传》。

② 《唐会要》卷五三《杂录》。

③ 《资治通鉴》卷二〇七《唐纪》二三。

召诸宰相入禁中会议。立温王重茂为太子。宗楚客遂帅诸宰相表请皇后临朝摄政，改元“唐隆”^①。

(3)择百官，进贤能。宰相作为封建国家最高行政长官，执掌中央的一切政务，其中修制度、择百官二条是最重要的职责。宋璟为相，“务在择人，随材授任，使百官各称其职”^②。姚崇任相，“先有司，罢冗职，修制度，择百官，各当其材”^③。唐代用人选士制度，主要通过科举考试。礼部主考以选士，吏部选士以任官。唐代官分九品，每品有正从，一共九品十八级。唐代任官之权，总于宰相和吏部，武官归兵部。贞观中，四品以上官由宰相提名奏上，皇帝同意则册授或制授。五品官由尚书掌握；六品以下侍郎掌管。高宗时五品也归宰相进拟，尚书掌六品七品选，侍郎掌八品九品选^④。唐代科举考试是国家大事，通常关于考选规则，取士发榜，要由宰相复核改定。

在唐代，对内外官的除授委任，宰相有很大的提名和引荐权。武后时贤相狄仁杰在位，“以举贤为意，其所引拔桓彦范、敬晖、窦怀贞、姚崇，至公卿者数十人”。初，则天尝问仁杰：“朕要一好汉任使，有乎？”仁杰曰：“陛下作何任使？”则天曰：“朕欲待以将相。”仁杰曰：“荆州长史张柬之，其人虽老，真宰相才也。且久不遇，若用之，必尽节于国家矣。”则天乃召拜洛州司马。他日，又求贤，仁杰曰：“臣前言张柬之，犹未用也。臣荐之为相，今为洛州司马，非用之也。”于是武后又迁柬之为秋官侍郎，后遂召拜为相。柬之果能兴复中宗，这是仁杰推荐之功。^⑤至于地方官，从节度使到州刺史，宰相多能左右其任命，就是宰相本人去位，也可以引荐他人自代。姚崇数请避相位，荐广州都督

① 《资治通鉴》卷二〇九《唐纪》。

② 《资治通鉴》卷二一一《唐纪》。

③ 《新唐书》卷一二四《姚崇传》。

④ 《唐六典》卷二《吏部》。

⑤ 《旧唐书》卷八九《狄仁杰传》。

宋璟自代^①。代宗大历十四年(779年)闰五月,崔祐甫为门下侍郎同平章事,“推荐引拔,常无虚日,作相未二百日,除官八百人”。德宗尝谓祐甫曰:“人或谤卿,所用多涉亲故,何也?”祐甫对曰:“臣为陛下选择百官,不敢不详慎。苟平生未之识,何以谳其才行而用之。”上以为然。是年八月,祐甫荐杨炎为宰相。炎曾贬道州司马,祐甫心怀坦荡,以公荐之,德宗也竟敢用之为相。公元780年,杨炎建议实行两税法,是顺应社会经济发展的重大改革。^②

(4)对百官的考核与奖惩之权。唐代考核之制为每年一小考,四年一大考。对受考官吏根据国家规定的“四善”、“二十七最”进行考核。唐代国家考核之日,极其隆重,皇帝为最高主考官,特派宰相二人充任内外官考使,御史大夫为监考使。武德年间,拜萧瑀为尚书右仆射,“内外考绩皆委之”^③。贞观三年,尚书右仆射房玄龄、侍中王珪,分掌内外官考^④。按照唐制,根据考课后所定等第,中央要采取两项重大措施,一是对主要负责官员实行调整与调动。元和初,“吉甫为相,岁余,凡易三十六镇,殿最分明”^⑤。对于抑制“方镇强恣”,进一步加强中央集权制度,促进中唐以后社会经济的发展与文化繁荣均有积极的作用。二是继之以奖惩升降。小考赏以加禄,罚以夺禄;大考赏以晋阶,罚以降职,重者左迁贬黜,以至追求刑事责任。

三、宰相的任免

在君主专制时代,宰相权重位显,对于国家政治与政府管理,至关重大。因此,宰相的选任,变得非常重要,它关系到国家的兴衰与政

① 见《旧唐书》卷九六《姚崇传》。

② 《旧唐书》卷一一九《崔祐甫传》,《资治通鉴》卷二二五《代宗大历十四年》。

③ 《旧唐书》卷六三《萧瑀传》。

④⑤ 见《新唐书》卷一四六《李吉甫传》。

府的安危。所谓“天下安否，系朝廷；朝廷轻重，在辅相”，说的就是这个道理。^①

纵观唐代所任数百相，或以功勋宿望，或以才干识体，或以严正虑远，或以学术文章，多非泛泛平庸之辈。唐初武德时，宰相多为太原决策起兵，建国创业的功勋宿望之臣。如李世民、裴寂、刘文静、萧瑀、窦威等；贞观初宰相如高士廉、长孙无忌、房玄龄、杜如晦、李靖、李勣等，均以功勋宿望而登相位的佐命之臣。有唐一代近三百年历史，以才干识体进登相位者颇多。唐前期有戴胄、于志宁、魏玄同、魏元忠等；中唐后有“三李”，即李泌、李吉甫、李德裕。其后有裴垍、杜佑、武元衡、裴晋公等。唐代以严正虑远入相者，有魏徵、狄仁杰、宋璟、张九龄四人，为唐代著名的“四大严相”。唐代以科举取士，以学术文章进登相位者也很多。据统计，唐代宰位 368 人，其中进士出身者 142 人，而由制举进至宰相者，凡 72 人。^②

唐朝政权是以关陇世家大族为核心的地主阶级政权，因而宰相的任用，亦多出身于高门大族和世代官宦之家，其中尤以裴、刘、萧、杨、杜、李、王、张、崔、卢、韦、郑等诸姓子弟拜相者为多^③。当然，唐代宰相起自寒微的也不少，如裴寂、王珪、魏徵、马周、刘仁轨、来济、李怀远、元载、杨绾、卢商等人，少时便清贫孤困。唐代籍属关陇名相者，有杜如晦、李昭德、崔祐甫、杨炎等；属于山东者最多，如房玄龄、王珪、魏徵、温彦博、刘仁轨、狄仁杰、魏元忠、姚崇、宋璟、裴垍、裴度、李德裕等；出身于江南者也有近 30 人，如褚遂良、刘祎之、陆贽、张九龄等，都是一代名相。^④

唐代建国近三百年，计任宰相 368 人，平均任职时间为 4 年左

① 《新唐书》卷一六七《皇甫铸传》。

② 《困学纪闻》卷一四《唐由制举至宰相执政》条。

③ 《新唐书》卷七一至七五《宰相世系表》。

④ 参见周道济：《汉唐宰相制度》，台北 1978 年版。

右。也有少数宰相，如魏徵、高士廉、姚崇等，任期达10年以上；萧瑀、长孙无忌、房玄龄、刘仁轨、李林甫、元载等，任期竟达15年以上。唐代宰相没有法定的任期规定，因此免职离任的原因比较复杂。考新旧《唐书》各宰相本传，免职离任的因素主要有：(1)宰相在任病逝，如名相高士廉、房玄龄、戴胄、李勣、马周、刘仁轨、苏良嗣、狄仁杰、娄师德、李泌、李吉甫、裴度，还有李林甫等，都是病逝于任内。(2)年老或因病辞位，如杜如晦、李靖、杜佑、李绅等人。(3)无所作为有亏职守，如郑絪、权德舆、王溥等人。(4)得罪皇上或权贵，如褚遂良、来济、韩瑗、长孙无忌、张柬之、桓彦范、敬暉、袁恕己、崔玄暉等人。(5)相互猜忌，各不相让以致影响政务者。(6)在奸相李林甫和元载任内，受排斥者。(7)唐后期宦官专权，全由宦官决定宰相去留。

第三节 宋、辽、金、元宰相制度

在建封统治时代，皇帝实行专制独裁，所谓“天下事无大小皆决于上”^①，乃天经地义。然而，作为皇权专制产物的宰相制度，客观上又构成对皇权专制的制约机制。因此，我国宰相制度的发展演变，就是君权与相权的矛盾冲突和互为消长的过程。秦汉时代，屈君伸臣，是故其时宰相之权最重；东汉以降，则世族当道，国家机关轻矣。隋唐践祚，乃使君权独运于上，三省相互制衡于下，此系君权的初步伸张，但却无碍于相权的行使与发挥。唐代中期以后，以至于五代，内则权奸肆虐，外则藩镇跋扈。是故宋祖即位，既尽收地方之权于中央，复尽收中央之权于君主，于是君主绝对专制局面渐成，而宰相之权几丧失殆尽。

^① 《史记》卷六《秦始皇本纪》。

考有宋一代,无论中央或地方的行政机构,都以加强皇权为中心进行了重大调整,使之职权分散,名实不副,系统紊乱,互相牵制,借以达到既便利皇帝直接控制,又使臣下无法弄权的目的。诚如元朝马端临指出:宋朝设官之制,名号品秩一切袭用唐制,然三公三司不常置,宰相不专用,三省长官尚书门下并列于外,又别置中书于禁中,是谓政事堂,与枢密院对掌大政。天下财赋内廷诸中外管库悉隶三司。中书省但掌册文、复奏、考帐,门下省只主乘舆、八宝,朝会位版,流外较考,诸司附奏挟名而已。台省寺监无定员,无专职,悉出入分莅庶务,故三省六曹二十四司类以他官典领,虽有本官,非别敕不治本司。事之所寄,十无二三。故侍中中书令尚书令不预朝政,侍郎给事不领省职,九寺五监尤为冗官。^①

上述可见,三省长官名虽存而实际“不预政事”,“自建隆以来不除”^②,所以宰相不是三省长官,而宰相制度,似已名存实亡。事实上,宰相职权一分为三,大权旁落。中书门下政事堂和枢密院“对掌大政”,是中央执掌军政实权的最高机关。另外最高财政管理机关——三司,地位仅次于中书门下和枢密院,合称为“二府三司”。二府三司互不统属,均直接隶属于皇帝,从而形成宋代最高权力机构的组织体制。

中书门下 在唐代,中书门下政事堂是由三省长官或带“同三品”衔宰相集体议决军国大政的机构。经过唐末五代至宋初,中书门下之名虽存,而体制已发生变化。宋代三省长官已不是宰相,不预朝政,中书省但掌册文、复奏、考帐,门下省仅主乘舆、八宝,朝会位版,流外较考,诸司附奏挟名而已。而“又别置中书于禁中,是谓‘政事堂’,与枢密院对掌大政”^③。可见宋代中书门下政事堂,在组织体制

① 《文献通考》卷四七《职官考》一《官制总序》。

② 《宋史》卷一六一《职官志》一。

③ 见《通考》卷四七《职官考》一。

上已和唐迥乎不同。宋代“中书门下政事堂”，只是宰相集体处理政事的国家最高行政机构，是“与枢密院对掌大政”。至于国家财政大权则属于三司，中书门下政事堂无权过问。因此，宋代政事堂虽是脱离三省的独立机构，却不能行使独立的大权。

有宋一代，中书门下的长官“同平章事”，才是真宰相，一般设二、三人，多以中书门下两省侍郎为之，无定员。此外并设“参知政事”为副宰相，协助宰相管理政务，同时也起着牵制和分割宰相权力的作用。如按制度规定，参知政事低于同平章事，朝参时不押班，不登政事堂。但有时皇帝有意识地提高参知政事的地位，使其与同平章事同列。^①

元丰改制，撤销中书门下，恢复三省制，以左右仆射为宰相，左仆射兼门下侍郎，右仆射兼中书侍郎。宋室南渡以后，左右仆射并加同平章事，不再兼二省侍郎。二省侍郎改为参知政事。孝宗乾道年间，又改左右仆射为左右丞相^②。宋代任参知政事者，不限于二省侍郎。元丰以前，凡职官加有参知政事衔，便“得与宰相同议政事”，所以参知政事即被称为副相^③。元丰改制，废参知政事。南渡以后以中书门下侍郎为参知政事。

宋制规定，中书门下的职权，在形式上是所谓：“佐天子，总百官，平庶政，事无不统。”^④但是，宰相所握有的实际权力已较过去大为削弱，事无巨细均须奏请皇帝，然后再起草诏旨，予以施行。王曾《笔录》云：“旧制，宰相早朝上殿，命坐，有军国大事则议之，常从容赐茶而退。自余号令、除拜、刑赏、废置，事无巨细，并熟状拟定进入。上于禁中亲览，批纸尾，用御笔，可其奏，谓之印画，降出奉行而已。自唐末

① 《宋史》卷一六一《职官志》一。另见《续通鉴长编》卷一四。

② 同上；另见《宋会要辑稿》第五八册《职官》一《三省》。

③ 《宋会要辑稿》第五八册《职官》一《中书门下》。

④ 《宋史》卷一六一《职官志》一。

以来不变。国初，范质、王溥、魏仁甫为相，请具札子，面取进止。朝退，各疏其所得圣旨，同署字以志之，尽禀承之方，免误差之失。自是奏御寝多，或至旰昃，于今遂成定式”。^①可见宋代宰相议决大政者极少，而办理文书，处理庶务之事成了宰相的主要职掌。但宋代宰相面取进止的诏文，只是一个草案或条陈，而不再是定旨出命的定稿，这与唐代宰相的熟状拟定相差很大。在唐代，政事堂号令四方，其所下书曰“堂帖”。宋初有诏禁止，中书不得下堂帖，于是改用札子指挥。后来连札子也不得下达，必须奏裁^②。否则下属部门是可以不听中书指挥，把原札封奏的。这说明宋代一切政令决定权全归皇帝，宰相失去了固有职权。

鉴于宋初中枢机关的变化，造成机构重叠，冗官过多，严重影响政府财政收支的平衡，并使整个行政机构臃肿失灵，神宗将宋初设置的一些机关归并到三省之中，使宰相与三省重新联结起来。元丰改制以后，中枢机关以尚书省最为重要，实际上是尚书省侵夺了中书门下二省之权^③。

宋末国难深重，二帝蒙尘，都城南迁，中枢机构也多变易，直到南宋孝宗时始最终确定正宰相为左右丞相，副宰相仍复为参知政事，沿至宋末未变。尽管宰相名称屡变，但所掌职权无大变化，且“三省之政合乎一”，自隋唐以来的三省之制，至此寿终正寝。

辽、金、元是我国北方三个少数民族贵族建立起来的封建政权，它们在仿照唐、宋旧制进行改革的基础上，逐渐形成了各自的宰相制度，现特分别概述如下：

辽宰相制度

《辽史·百官志》载：“辽国官制，分北、南院。北面治宫帐、部族、

^① 《历代职官表》卷三《宋内阁》引，另见《宋会要辑稿》第五八册《职官》一。

^{②③} 《宋会要辑稿》第五八册《职官》一。

属国之政；南面治汉人州县、租赋、军马之事。”北南面官体制的确立，是辽国中央政权组织的重要特点。

(1)北面官：辽的北面官系统，由大于越府、宰相府、诸帐官、部族与属国之官组成。“于越”是契丹语，有如汉语的“太傅”。《续通典》说：“辽大裕悦拟太傅。”又说：“辽大裕悦如南面之有三公”^①。太傅为三师之一，故《辽史·百官志》云：“于越，坐而论议，以像公师。”就其职掌而言，“大于越府，无职掌。班百僚之上，非有大功德者不授，辽国尊官，犹南面之有三公”^②。辽制，北面官如宰相、枢密、宣徽、大王院等机构，为北面朝官。值得注意的是，同为北面官，同一机关中，又有北、南院（府）之分。这是因为太祖初“分迭刺夷离堇（汉语：统军马之大王）为北、南二大王，谓之北、南院”的缘故。所有北面朝官如“宰相、枢密、宣徽、林牙，下至郎君、护卫，皆分北、南，其实所治皆北面之事。语辽官制者不可不辨”^③。辽国北面朝官的职掌是，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，北、南二宰相府总之^④。这就是说，北、南二宰相府是最高行政机构，二府掌理相同，即掌佑理军国大政。据《辽史·百官志》载：北、南二府各有左宰相、右宰相、总知军国事、知国事，皆宰相官也。在北、南二府总辖下，诸机关虽无六部之名，却有六部之实，有如唐代的尚书六部。(2)南面官：辽初，建汉人枢密院兼尚书省，用以治营州之地。其后，渐设三师三公。既得燕云十六州，“乃用唐制，复设南面三省、六部、台、院、寺、监、诸卫、东宫之官”。辽太祖初年，尚书省并非独立机关，只设“汉儿司”，以韩知古总其事。太宗入汴以后，乃置枢密院，兼行尚书省事，以掌汉人兵马之政。

① 《续通典》卷二四《职官》二《太师、太傅》。

② 《辽史》卷四五《百官志》一《大于越府》。

③④ 《辽史》卷四五《百官志·总序》。

此时枢密院的组织是置枢密使、知枢密使事、枢密副使、同知枢密院事、知枢密副使事、枢密直学士、都承旨、副承旨等官员，分管院事，下设吏房、兵刑房、户房、厅房（即工部）等机构。其后尚书省扩大并成为独立的国家行政机构，置尚书令、左右仆射、左右丞。下设吏、户、礼、兵、刑、工六部。各部均设尚书、侍郎为正副长官，设郎中、员外郎分主各司政务^①。辽的中书省，初名政事省，太祖时置^②。兴宗重熙十三年（1044年），改政事省为中书省，“置中书令、大丞相、左右丞相、知中书省事、中书侍郎、同中书门下平章事、参知政事”等长官。其办事机构，沿唐代政事堂制度，设“堂后官”主事、守当官及令史。另有中书舍人院、右谏院等下属机构。但辽中书省职掌不能与唐代相比，据《辽史·礼志》载：仅为册封太子时，跪读册文；宋使进礼物时，则上殿启奏而已。门下省在辽朝的重要性也大大降低，因为辽的大政决策多在北面朝官。故南面门下侍中已成了单纯主礼仪之官。^③

辽有“朝议”、“廷议”和“召议”议事制度。朝议是皇帝临朝时的议事^④；廷议则由皇帝就应议之事，诏大臣百官议于殿廷^⑤；召议则是皇帝临时召集某一机关官员议论有关问题^⑥。辽国官制，北面官由契丹贵族充任，南面官部分由汉人充任，并“以国制治契丹，以汉制治汉人。”这种情况表明，辽由于地处长城内外，长城外各族以游牧经济为主，长城以南则是城郭以居的农业经济。辽的中央政权北南面官体制，正是适应了这种经济基础的要求。故而“因俗而治，得其宜矣”^⑦。

① 《续通典》卷二七《职官》五《尚书》。

② 《辽史》卷四七《百官志》三。

③④ 《辽史》卷八〇《马得臣传》。

⑤ 《辽史》卷二二《道宗本纪》。

⑥ 《辽史》卷三《太宗本纪》。

⑦ 《辽史》卷四五《百官志·总序》。

金宰相制度

金中央政权组织的发展演变历经三个时期：(1)太祖太宗时代的勃极烈制度：金建国后，太祖保留了部落时代的勃极烈制度。《金史·百官志》云：“金自景祖始建官属，统诸部以专征伐，巍然自为一国。其长官，皆曰‘勃极烈’，故太祖以都勃极烈嗣位，太宗以谙版勃极烈居守。”“勃极烈”是女真族语，即治理众人之意。“都勃极烈”是最高执政长官，有如汉制的宰相。其次，谙版（女真语为尊贵）勃极烈，则为皇帝继承人。国论（贵的意思）勃极烈，相当于国相，有时左、右均置。后来又陆续增加了各种勃极烈，都有不同的职掌。(2)熙宗改革时期，废除勃极烈制度，袭用辽南面官的三省制度。起初，以领三省事权位最高，次为尚书省的左右丞相；中书令与侍中则在丞相之下，由丞相兼任。中书、门下二省的侍郎位在尚书左右丞之下，且多虚位^①。(3)海陵在位阶段，确立金的尚书省一省制。《金史·百官志序》载：“海陵庶人正隆元年，罢中书、门下省，止置尚书省。自省而下官司之别，曰院、曰台、曰府、曰司、曰寺、曰监、曰局、曰署、曰所，各统其属以修其职。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矣。”尚书省因系“政府”，故尚书省之宰、执，称“政事之臣”，其地位至尊，且其所掌极为广泛，兹将尚书省之组织及官员之职司逐一加以叙述：(1)“尚书省，尚书令1员，正一品，总领纪纲，仪刑端揆”。(2)“左丞相、右丞相各1员，从一品，平章政事2员，从一品，为宰相，掌丞天子，平章万机”。(3)“左丞、右丞各1员，正二品，参知政事2员，从二品，为执政官，为宰相之贰，佐治省事”。(4)“左司郎中1员，正五品，员外郎1员，正六品，掌本司奏事，总察吏、户、礼三部，受事付事，兼带修起居注官”。(5)“右司郎中1员，正五品，员外郎1员，正六品，掌本司奏事，总察兵、刑、工三部，受事付事，兼带修注官”。(6)

^① 《金史》卷四《熙宗纪》天眷元年八月。

左、右司各设都事 2 员，正七品，掌本司受事付事，检勾稽失，省署文牒，兼知省内宿直。尚书省还下设六部，即吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部。除尚书省和枢密院之外，金中央政府还设立其他一系列办事机构。

元宰相制度

元朝制度草创于太宗时代，主其事者为耶律楚材。元世祖时又命刘秉忠定官制^①。耶律楚材依辽之制，置中书，不设尚书；刘秉忠则保留楚材所置的中书以代尚书，同时因金之制，不设门下。于是，元朝中央机关就只有中书省、枢密院和御史台。《元史·百官志》说：世祖即位，“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。”元朝由中书省一省制代替沿行已久的三省制，主要目的在于加强封建国家的统治效能。元初本拟采用三省制，侍御史高鸣谏阻曰：“臣闻三省，设自近古，其法由中书出政，移门下，议不合，则有驳正，或封还诏书；议合，则还移中书；中书移尚书，尚书乃下六部、郡国。方今天下大于古，而事益繁，取决一省，犹曰有壅，况三省乎！且多置官者，求免失政也，但使贤俊萃于一堂，连署参决，自免失政，岂必别官异坐，而后无失政乎！故曰：政贵得人，不贵多官。不如一省便。”^②元世祖采纳了高鸣提出的一省制更便于统治的建议，仍沿用楚材所定制，以中书省代替三省，从此中枢机构遂由三省制转向一省制。但是元代并不是绝对未设尚书。据记载：元代曾先后三次置尚书省。不过时间均不长，旋设旋罢。这除了财政上的原因之外，也有新进权贵企图以别立尚书省同中书省争权的因素^③。元代中书省，置中书令 1 人，常以皇太子兼之^④。但太子

① 《元史》卷一五七《刘秉忠传》。

② 《元史》卷一六〇《高鸣传》。

③ 《元史纪事本末》卷一五《尚书省之复》。

④ 《续通考》卷五二《中书省》。

多挂名而已。中书省的长官，即元代真正的实际上的宰相乃是右丞相及平章政事。《元史·百官志》载：“右丞相、左丞相总省事，佐天子理万机。”元代尚右，故右丞相地位高于左丞相。至元四年（1267年）以后，右相、左相均不用汉人^①。平章政事“位亚丞相”^②。右丞、左丞相当于“副丞相”^③，均得与丞相议决军国大政^④。中书省之下设六部。元初以吏、户、礼为左三部，兵、刑、工为右三部，后又以吏礼为一部，兵刑为一部，户工为一部，其后始分列六部。^⑤

元代从属于六部的行政管理机关，有院、寺、监、府等，基本上沿袭唐朝的九寺五监，只是略有增损而已。

第四节 明、清的内阁与军机处

一、明代的内阁

明初沿袭元制，管理全国的中枢机关是中书省。左相国、左丞相李善长外似宽和，内多伎刻。“贵富极，意稍骄，帝始微厌之”^⑥。丞相胡惟庸是李善长推荐，也是他的亲戚和同乡。惟庸“宠遇日盛，独相数岁，生杀黜陟，或不奏径行。内外诸司上封事，必先取阅，害己者，辄匿不以闻”^⑦。朱元璋是个权欲极强的皇帝，早想实行极权专制。李善长、胡惟庸权尊势隆，如此骄横，竟敢“生杀黜陟，不奏径行”，这当然

① 《新元史》卷三一《宰相表》。

② 《新元史》卷二一三《成遵传》。

③④ 《新元史》卷五五《百官志》一。

⑤ 《历代职官表》卷五《吏部·元》。

⑥ 《明史》卷一二七《李善长传》。

⑦ 《明史》卷三〇八《胡惟庸传》。

是朱元璋所不能容忍的。于是在洪武十三年(1380年),以擅权枉法的罪名杀了胡惟庸,胡案株杀三万余人,可以说这是废相的主要步骤,朱元璋趁机裁撤中书省,废除宰相,由他亲自接管六部,直接掌理国家政事^①。并且下令,以后不许再设丞相官职,“臣下敢有奏请设立者,文武群臣即时劾奏,处以重刑”^②。朱元璋罢中书省,废宰相,实现了大权独揽的夙愿。十五年后,他不无得意地说:“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,分理天下庶务,彼此颉颃不敢相压,事皆朝廷总之,所以稳当。”^③ 朱元璋这里所说的朝廷,实际是指他本人。罢相以后,中央政府的府、部、院、寺,分理庶务,各不统属,一切大权都由皇帝掌握,不必担心大权旁落了。这样,皇帝事实上兼任宰相,皇权和相权合而为一,从制度上集君权、相权于一身,保证了皇帝的专制独断。

权力是空前地集中了,但政府的一切政务都要皇帝去亲自处理,是很难办到的。为了革除此弊,乃有内阁的设立,作为皇帝的秘书处,协助皇帝处理大量的公文奏章。在制度上内阁不能领导六部,但后来内阁大学士却是事实上的宰相,入阁就是拜相。内阁既然不能领导六部,而皇帝又管不了那么多的事,于是政府各部必然政出多门,朝政焉得不乱!

洪武十五年(1382年),明太祖仿宋制,设华盖殿(即中和殿)、武英殿、文华殿、文渊阁、东阁诸大学士。后仁宗又置谨身殿大学士^④,合为四殿二阁,统称为殿阁大学士。因其皆处皇宫之内,故

① 《明史》卷二《太祖纪》。

② 《明太祖实录》卷二三九。

③ 《明太祖实录》卷二三九。另见《明会要》卷二九《宰辅》。

④ 《明史》卷七二《职官志》一《内阁》。

又称为“内阁”，由内阁学士、内阁大学士主持。太祖时，内阁大学士正五品，官阶不高，仅掌“侍左右、备顾问而已”^①。也批答奏章，但属御前“传旨当笔”，即皇帝批答奏章，不能一一亲自动笔，便口授大学士写出。如此看来，大学士实际上是皇帝的秘书，而内阁不过是皇帝的办公厅或秘书处。内阁成为中央政府的重要机构，则始于明成祖。《明史·职官志·内阁》载：“成祖即位，特简解缙、胡广、杨荣等直文渊阁，参预机务。阁臣之预务自此始。”《明志·翰林院》又载：“其年九月，特简讲、读、编、检等官参预机务，谓之内阁。”初期的阁臣，尚不可以侵夺政府各部的职权，诸司有事也直接向皇帝奏闻，无需向阁臣“关白”。但从仁宗以后，随着阁臣职位日渐崇重，又复兼职六部，于是“阁权之重，偃然汉、唐宰辅”^②。到代宗景泰以后，六部承奉意旨，靡所不领，而阁权益重。世宗嘉靖中叶以后，夏言、严嵩迭相用事，遂赫然为真宰相，朝位班次俱在六部之上。^③

随着内阁职权的加重，内阁的机构也跟着逐渐扩大。景泰以后内阁设诰敕房和制敕房，由中书舍人掌书办制一切诏敕机密文书。正統年間，国有重要大事，大学士可会同各衙门于内阁会议，“遂为例”^④。可见内阁已成为明代全国行政中枢机构。

阁臣的任用，初由皇帝直接任命，谓之“特简”，后由廷臣推荐，叫做“廷推”。阁臣由廷推任用，嘉靖以后渐成为制度。张居正任内阁首辅，帝多倚重，于是既不要特简，也不要廷推，他径自私荐阁臣，结果被他的门人御史刘台所弹劾。

内阁阁臣逐渐增加，到崇祯时已增至12人。机构扩大，职掌军国

① 《明史》卷七二《职官志》一《内阁》。

② 《明史》卷一〇九《宰辅年表序》。

③ 《明史》卷七二《职官志》一。

④ 《殿阁词林记》卷九。

机务,势必要设主持者,以代皇帝之劳。明代内阁负责人称为首辅,官制上虽无此名,实际上内阁却有主要秉政者。到明末崇祯时,“辅相至50余人”^①,而首辅有10余人之多。

在明代,阁臣的职权有:“掌献替可否,奉陈规诲,点检题奏,票拟批答,以平允庶政。”^②。意思是说,一切奏章、政事、看详批答,都要经过阁臣的手。所谓“票拟批答”,是说用小纸条(即票)拟具意见,附在奏本之上,送皇帝斟酌。待皇帝看过,把小纸条拿掉,亲用红笔批示,称为“朱批”,批好拿出来,即为正式的谕旨。当然,遇有重大的军政事务,皇帝要到文华殿、武英殿和阁臣们会商议决。

明朝中期以后,皇帝很少去内阁处理公务,而阁臣们又不能随时前往后宫,于是皇帝和阁臣之间的接触联系,便只有太监,使他们得以上下其手,从中弄权。明代著名首辅张居正,大力推行改革,做出了很大成绩。但张居正的改革,如果没有司礼太监冯保的支持,困难是可想而知的。

二、清代的军机处

清人在入关之前无宰相,军国重务初由努尔哈赤会同理政大臣、八旗旗主共同议决。皇太极于天聪年间实行“八王共治”的贵族政体,在崇德元年始设内三院,相当于明朝的内阁。内三院大学士、学士参预机密,分理院务,权力很大。

清人入关以后,仍仿明制,以内阁总理政务。内阁大学士官至一品,位尊权重。就职权看,大学士掌赞理庶务,奉宣纶音,内外诸司题疏到阁,票拟进呈,得报转下六科,抄发各部院施行,以副本录旨送皇

^① 《明史》卷二四·《李标等传赞》。

^② 《明史·职官志》。

史宥存贮。但至雍正朝军机处成立以后，内阁职权大为削弱，“承旨寄信有军机处，内阁宰辅，名存而已”^①。

雍正七年(1729年)六月，因用兵青海，乃于保和殿西北角之隆宗门内，设立军机房，命怡亲王允祥、大学士张廷玉等密办军需事宜，赞襄机务。十年三月，用兵西北，又改军机房为“办理军机处”。

军机处的工作，初始仅限于军事范围，后来渐渐发展成为参预机事，商决大政的国家决策机构。诚如《清史稿·军机大臣年表序》所云：“军机处名不师古，而丝纶出纳，职居密勿。初只秉庙谟，商戎略而已，厥后军国大计，罔不总览，自雍、乾后，百八十年，威命所寄，不于内阁，而于军机处，盖隐然执政之府矣。”^②

乾隆三十八年(1773年)十一月，东阁大学士刘统勋卒，乾隆流涕谓诸臣曰：“朕失一股肱！”既而曰：“如统勋乃不愧真宰相。”^③

对此，《清史稿·徐本、刘统勋传》论曰：“明内阁主旨拟，承旨撰敕，其在唐、宋，特知制诰之职。以王命所出入，密勿献替，遂号为宰相。军机处制与相类。世谓大学士非兼军机处，不得为真宰相。”乾隆前期，徐本、汪由敦、来保、刘纶、刘统勋次第入值军机。刘统勋“尤以决疑定计见契于高宗，许为有古大臣风，亮哉！”^④

军机处设军机大臣，无定员，均由满汉大学士、尚书、侍郎特旨召入。其名称有“军机大臣”、“军机大臣上行走”、“军机处行走”、“军机大臣上学习行走”、“军机处学习行走”之别。军机大臣以下设军机章京若干人，协助军机大臣处理政务。军机章京分为二班，每班满汉各8人，设领班、帮领班各1人。章京员额增减无常制，光绪末年多达36人，满人16，汉人20。为了防止泄露军事机密，军机处一律不许使用

① 《清史稿》卷一七四《大学士年表序》。

② 《清史稿》卷一七六《军机大臣年表》。

③④ 《清史稿》卷三〇二《徐本、刘统勋传》。

书吏办事,这在当时各级机关中是比较特殊的。

军机大臣职“掌军国大政,以赞机务。常日侍直,应对献替,巡幸亦如之”^①。对此,《会典》有更为明细的记载^②。此外,军机大臣尚有兼备顾问之职,诸如军马钱粮之数,文武大臣出缺,奉旨开列应补应升名单,会试乡试主考官及阅卷官,奉旨查开应点人员名单等。军机大臣之下除军机章京外,还有内繙书房管理大臣,掌繙谕旨、册文、祭文、碑文,以及御制诗文的满汉文字翻译工作。

终清之世,在法律制度上正名定义,军机处一直不是正式的国家机构,也没有独立的衙门。军机处是在议政王大臣会议、内阁等中枢机要的基础上发展起来的,但它同清初设置的议政王大臣会议不同,议政王大臣是满人贵族专任的特缺,议政王大臣会议对军国大政有一定的决策权。而军机大臣除承旨办事外,无任何独立的职权,只供传述繙撰,不过是皇帝私人秘书而已。对于内阁而言,军机处的建立,不仅侵夺了内阁对重大政务票拟批签的职权,而且远远凌驾于内阁之上,有权修改内阁的票拟。政府实际重要政令的发出,都在军机处,而不在内阁。军机处起草的诏旨,有的虽经过内阁转各部、院执行,但更多的是不经过内阁,直接密封发给地方督抚,称“廷寄”。而各地督抚的章奏,也经由军机处直达皇帝。这表明皇权专制已经大大超过明代,至此达到了顶峰。

光绪二十六年(1900年),八国联军打进北京,慈禧逃往西安,为了欺骗人民,急忙发布“变法”上谕,表示要实行“新政”,并设立了专门从事“新政”事务的“督办政务处”。数年后,清政府又挂出“预备立宪”的招牌,继续欺骗人民。宣统三年(1911年)四月,正当辛亥革命的前夕,清政府为了挽救它的覆灭,颁布了《内阁官制》,成立了所谓

① 《清史稿》卷一一四《职官志·军机处》。

② 参见《大清会典》卷三《办理军机处》。

的“皇族内阁”，遭到了全国人民的愤怒谴责和断然拒绝。同年十月十日，武昌起义爆发，革命形势迅速发展，使处于土崩瓦解之中的清政府，再也无法用欺骗的手段挽救它必然覆灭的命运。

第二章 九卿制度

九卿制度始创于秦代，确立于汉代。秦基本形成以奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、宗正、治粟内史、少府为九卿。汉承秦制，改奉常为太常，郎中令为光禄勋，典客为大鸿胪，治粟内史为大司农。九卿是秦汉时期中央政府的主要政务机关。

魏晋南北朝尚书省成为国家的主要政务机关，九卿地位下降。隋唐时期，三省六部九寺五监成为封建政府的行政体制，九卿为中央办事机构的长官。至于明、清两代，九寺只剩下大理、太常、光禄、太仆、鸿胪五寺。而大理寺为明代“三法司”之一，刑部所审案件，均须移大理寺复核。

第一节 秦汉九卿

战国时期，各诸侯国设置有郎中、卫尉、太仆、廷尉、典客、内史、少府等官职。秦统一六国后，九卿制度大体上从战国时的官制发展而来。^①

^① 杨宽：《战国史》，上海人民出版社，第208—209页。

一、秦代九卿

在三公之下,秦代中央政府的九卿是:(1)奉常;(2)郎中令;(3)卫尉;(4)太仆;(5)廷尉;(6)典客;(7)宗正;(8)治粟内史;(9)少府。

秦在九卿之外,还有中尉、主爵中尉、典属国、将作少府等部门。但其地位不能列于诸卿,就其职掌来看,中尉掌京师治安,不属于中央部门。主爵中尉掌列侯,这在废除了世卿制度的秦代,其职掌之无足轻重可以想见。典属国,在秦代天下皆为郡县的情况下,职已清闲。唯有统管北方长城外和西南少数民族居住地区,但所置何国?如何管理?等等,已不可考。到汉武帝年间,典属国并入大鸿胪之下为一具体工作部门。将作少府,掌治宫室,在秦代大兴土木营建宫殿、陵寝的年代里,其职掌倒是相当重要,秦始皇是特别重视的,但将作少府的官位并不高,整个营建计划、财政开支均受少府节制,将作少府仅掌具体施工的组织 and 监督。

基于秦朝仅延续十五年,作为统一的封建国家中央政府的九卿体制,尚属刚刚确立。九卿制度经过汉代四百年的发展,才得以健全起来,为后世历代封建政府所沿袭。

二、汉代九卿

秦时中央政府已经初步形成三公九卿制度。汉承秦制,九卿制度得到进一步地发展与确立。秦时“九卿”之名尚无可考,仅见于汉代史籍。至汉,九卿名称和官制已屡见不鲜。《汉书·何武传》说:“初,武为九卿时,奏言宜置三公官,又与方进共奏罢刺史,更置州牧,后皆复故,语在《朱博传》。”《汉书·朱博传》说:“前丞相(翟)方进奏罢刺史,更置州牧,秩真二千石,位次九卿。九卿缺,以高弟补……”又,《汉

书·宣帝纪》神爵四年《注》引如淳曰：“（黄）霸得中二千石，九卿秩也。”

汉制规定，以太常、光禄、卫尉、太仆、廷尉、鸿胪、宗正、司农、少府为九卿。这是《续汉志》记载明白的。张守节《史记正义》、《通典》、《通志》、《通考》，皆以此作为两汉的九卿。

（一）太常

太常，本名奉常，秦时已有，汉初易名太常^①。太常的主要职掌为宗庙礼仪。《汉书》卷一九上《百官公卿表》颜师古注：“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。”应劭曰：“常，典也，掌典三礼也。”其具体职掌是：“掌礼仪祭祀。每祭祀，先奏其礼仪；及行事，常赞天子。”^②

历史表明，在我国封建时代，统治者有意识把神权与政权合二而一，这在封建政府的机构组织上也有所反映。如太常既掌宗庙祭祀，“事重权尊，故在九卿之首”^③，太常的职权也因之扩大，兼管教育和皇帝诸陵邑的行政事务。

鉴于太常权重位隆，汉代常以宗族、外戚和亲近的列侯充任。且太常的组织机构也随之变得庞大而复杂。

现据《汉书·百官公卿表》、《后汉书·百官志》等书所载，特列表如下：

汉代太常机构及职掌表

机构与官名	员额	官秩	印绶	职掌	备考
太常卿	1	中二千石	银印青绶	掌宗庙礼仪	秦名奉常，汉初更名太常

① 《汉书·百官公卿表》：“奉常，秦官。……景帝中六年，更名太常。”

②③ 《后汉书·百官志》《百官二·太常》。

(续表)

机构与官名	员额	官秩	印绶	职掌	备考	
太常丞	1	千石	铜印黑绶	掌凡祭祀及行礼卜事,总署曹事,典诸陵邑	见《汉书·百官志》;《韦玄成传》	
赞 掾	1	六百石	铜印黑绶	掌赞天子	《汉书·百官志》注引《汉旧仪》	
礼官大夫	若干	千石至六百石	散职无印	太常仪礼顾问		
太常掾	1	四百石	铜印黑绶	助太常丞	《汉书·朱博传》:“博以太常掾察廉,补安陵丞。”下有掾属若干	
掌 故	若干	六百石	铜印黑绶	主故事	《汉书·晁错传》注引应劭曰	
太史	太史令	1	六百石	铜印黑绶	掌天时、星历	《汉书·百官表》、《续汉志》
	太史丞	1	四百石	铜印黑绶		《汉书·百官表》、《续汉志》
	待 诏	37	六百石		分掌星历、龟卜、请雨之事	《续汉志》注引《汉官仪》
	治 历				主历	《续汉志》、《汉书·律历志》
	掌 故	若干	二百石		主故事、掌历史上国祭、丧娶之事	《汉书·儒林传》、《汉书·房风传》
	令 史	若干	二百石		凡国有瑞应、灾异,掌记之	《续汉志》
	大典星				掌星历	《续汉志》
	望气佐				主望气	《续汉志》
	明堂丞	1	二百石	铜印黄绶	掌守明堂	《续汉志》
	灵台丞	1	二百石	铜印黑绶	掌守灵台	《续汉志》
灵台待诏	42			分掌星、日天象、钟律之事	《续汉志》注引《汉官》	

(续表)

机构与官名	员额	官秩	印绶	职掌	备考
太乐令	1	六百石	铜印黑绶	凡国祭祀、掌请奏乐及大飨用乐之事	据《续汉志》太子乐掌事推之
太乐丞	1	四百石	铜印黑绶	太乐令助手	见《续汉志》
乐吏	25	其中二人百石		丞下具体办事者	见《续汉志》
乐人八佾舞	380			凡国祭祀时为之乐舞	汉大乐律:卑者之子不得舞宗庙之酎
太祝令	1	六百石	铜印黑绶	凡国祭祀时掌读祝及迎送神	《汉书·百官公卿表》、《续汉志》
太祝丞	1	四百石	铜印黑绶	掌祝卜神事	《后汉书·百官志》
太祝吏	41	二人百石 二人斗石		协助令丞	《后汉书·百官志》注引《汉官》
祝人	150			祭祀时司告鬼神的人	见《续汉志》注引《汉官》
宰人	242			主厨	《礼记·檀弓下》
屠者	60			主屠牲	《后汉书·百官志》注引《汉官》

(续表)

机构与官名	员额	官秩	印绶	职掌	备考
太宰令	1	六百石	铜印黑绶	凡国祭祀,掌陈饔具	《后汉书·百官志》
太宰丞	1	四百石	铜印黑绶	掌宰工鼎俎饔具之物	《后汉书·百官志》
太明堂丞	1	二百石	铜印黄绶	凡国祭祀,掌陈明堂饔具	《续汉志》注引《汉官仪》
员吏	42	二人百石 二人斗石		丞下具体办事者	《续汉志》注引《汉官仪》
宰人	242			主厨	《续汉志》注引《汉官仪》
屠者	73			主屠牲	《续汉志》注引《汉官仪》
卫士	15			主警卫	《续汉志》注引《汉官仪》
太卜令	1	六百石	铜印黑绶	国有大事时主卜问	《汉书·百官公卿表》及《后汉书·百官志》
太卜丞	1	三百石	铜印黄绶	掌助太卜令	《汉书·百官公卿表》及《后汉书·百官志》
员吏	若干			具体办事者	《汉书·百官公卿表》及《后汉书·百官志》

(续表)

机构与官名	员额	官秩	印绶	职掌	备考	
太 医	太医令	1	六百石	铜印黑绶	掌医药	《汉书·百官公卿表》
	太医丞	1	四百石	铜印黑绶	掌医药	《汉书·百官公卿表》
	太医	若干			掌医药	《汉书·百官公卿表》
诸 宗 庙 陵 寝	宗庙令 陵园令	各1	六百石	铜印黑绶	掌守宗庙陵园, 案行扫除	《续汉志》
	食监	各1	六百石	铜印黑绶	主食官令号	《续汉志》注引《汉官》
	丞	各1	四百石	铜印黑绶	助令守庙	《后汉书·百官志》
	校长	各1	四百石	铜印黑绶	主兵戎盗贼事	同上
	监丞	各1	三百石	铜印黄绶	食监助手	《后汉书·百官志》注 引《汉官》
	中黄门	各8			食监助手	同上

(续表)

机构与官名		员额	官 秩	印 绶	职 掌	备 考
陵 园 属 官	庙郎	若干			主守庙	《西汉会要》卷 31《职官一》
	寝郎	若干			主守寝	同上
	园郎	若干			主守园	同上
	员吏	各 4 —5				《后汉书·百官志》
	已上	各 15 —20			主诸庙陵园警卫	同上
均官长丞		1			主山陵上槁输入	《汉书·百官公卿表》注引服虔曰
都水长丞		1			主宗庙陵园治渠堤水门	《汉书·百官公卿表》注引如淳曰
博 士	祭酒	1	六百石	铜印黑绶	主教育	《续汉志》
	博士	14	比六百石		掌教弟子,国有疑事,掌承问对	《续汉志》(员多至数十人)
	博士弟子	50				《汉书·儒林传》
	歌吹诸生	若干				同上
曲台署长		1			主曲台殿供事	《汉书·儒林传》师古注曰

上表说明,汉代太常所属机构主要是太史、太乐、太祝、太宰、太卜、太医六令丞、博士祭酒,以及诸庙寝陵园,机构复杂,编制庞大。总

编制员额大致在 3400 人左右。太常下属机构诸令、丞，秩皆为六百石和四百石。这和汉制每县“大者置令一人，千石；其次置长，四百石；小者置长三百石”^① 的情形大抵相似。

（二）光禄勋

光禄勋，本由秦朝郎中令演变而来。《汉书·百官公卿表》说：“郎中令，秦官，掌宫殿掖门户，有丞。武帝太初元年更名光禄勋。属官有大夫、郎、谒者，皆秦官。”汉代至武帝以后，宫殿营建有了大规模的发展，由于宫廷就是朝廷，于是宫殿掖门守卫制度也随之发展和健全。光禄大夫掌议论与顾问应对。其下有太中大夫、中大夫、谏议大夫，皆无固定编制员额，多至数十人。汉武帝年间，置光禄大夫，秩比二千石；太中大夫，秩比千石；谏议大夫，秩比六百石。又设诸郎将、谒者、都尉之官，掌管期门军与羽林军。^②

兹依据《汉书·百官表》、《后汉书·百官志》等书记载，特列光禄勋组织系统表如下页。

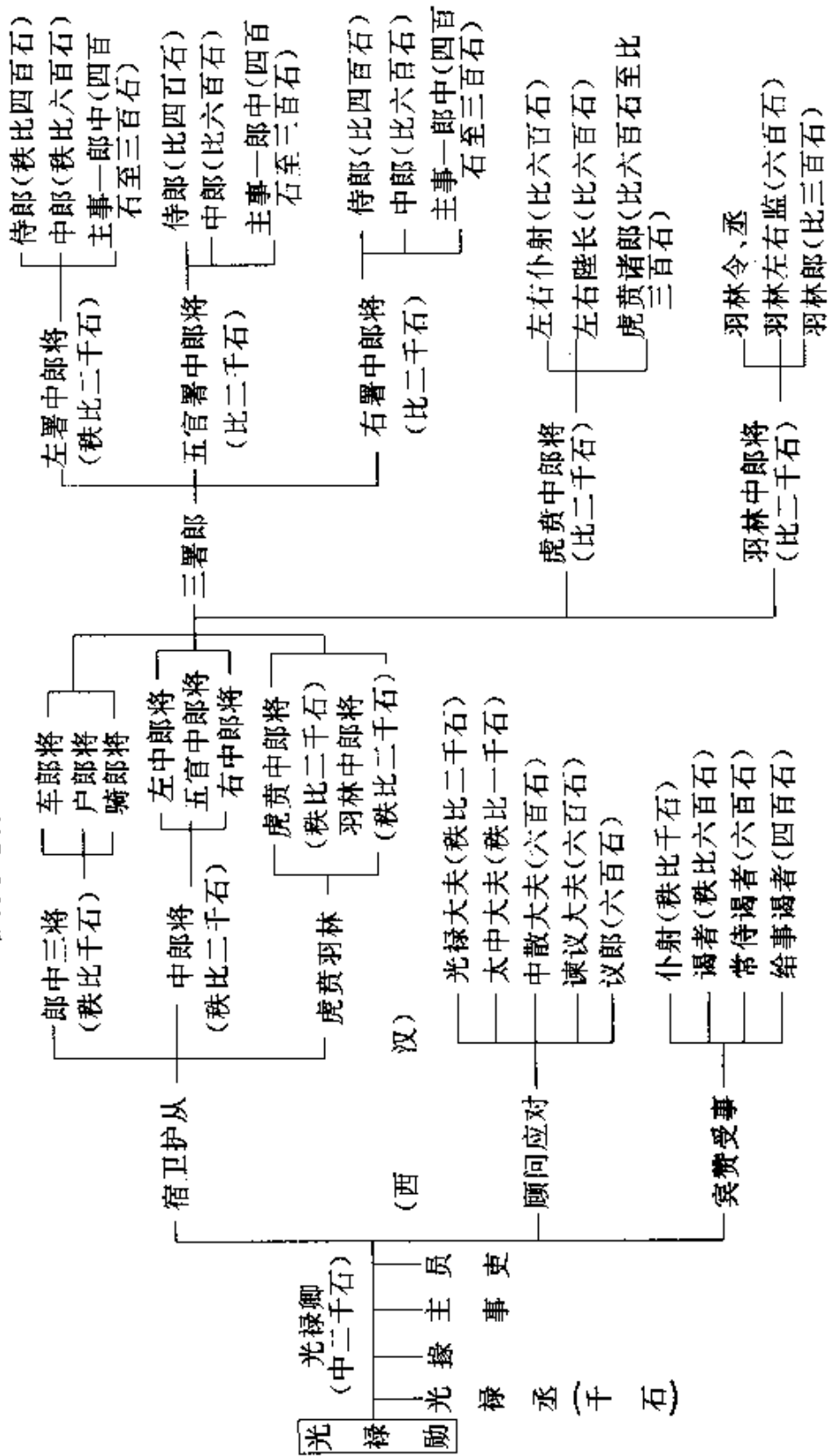
光禄勋的主要职掌是宫殿门户的守卫，所以汉代郎吏组织异常庞大。据《汉书·百官公卿表》载，西汉郎吏多至千人。东汉，其员额倍增，多至二三千人^③。“郎”者，廊也，掌君主侍卫，居于殿阁四周廊屋之中，故曰“郎中”。《汉书》“郎”“廊”互用。西汉时代，郎吏是宫官，是家臣，宿卫宫闱，出入禁闕，其进身多由荫任与赏选，非显贵即豪富之家。东汉时代，郎吏是府官，是朝臣，专为国家行政人才的吸收与训练，不以宿卫给事为要务，其进身多由孝廉与明经，非文吏即儒生，实际是政府的行政学校和官吏后备队。至于谒者之职，《百官表》说它“宾赞受事”，负责传达与招待，在编制上也有一百余人。

^① 《后汉书·百官志》，另见《汉官仪》。

^② 《汉书》卷一九上《百官表》上《郎中令》。

^③ 《后汉书·陈蕃传》载蕃上疏曰：“三署郎吏二千余人。”

汉代光禄勋组织系统



(东 汉)

(三) 卫 尉

卫尉本是秦官，西汉景帝初更名中大夫令，后元年复为卫尉，而东汉则一直沿用此名。卫尉职掌“宫门卫屯兵”（《汉书·百官公卿表》），这是一个武职，即皇宫的禁卫兵司令。西汉兵制在京师有南北军，北军由执金吾统领，掌京师徼巡；南军由卫尉统领，掌宫门内屯兵。卫尉与光禄虽同守宫殿，其职司却有不同：卫尉职掌兵卫，光禄职掌郎卫，一个是卫队司令，一个是门房总管。正如《历代职官表》所云：“汉以南军为宫卫屯兵，而卫尉主之，虽与光禄勋同掌宿直，而有郎卫兵卫之分”^①。

卫尉的重要属官有：卫尉丞，1人，秩千石，为卫尉的助手。《后汉书·百官志》注引《汉官》曰：丞下还有员吏41人，卫士60人。公车司马令，秩六百石，掌殿司马门，夜徼宫中，天下上事及阙下凡所征召，皆总领之。南宫卫士令，秩六百石，丞1人，员吏95人，卫士537人；北宫卫士令，秩六百石，有丞1人，员吏72人，卫士472人。其职掌南北宫卫士。左右都侯各1人，六百石，掌剑戟士，徼循宫，及天子有所收考。蔡质《汉仪》云：宫中诸有劾奏罪，左都侯执戟戏车缚送付诏狱，在官大小各付所属^②。此外，汉制规定，宫殿掖门各有司马1人，秩比千石。凡居宫中者，皆发铁印文符作为出入证，上印所属官名，凭证入宫；外人入宫，则由宫内长史传达。

(四) 太 仆

置太仆卿1人，中二千石，掌车马。天子每出，负责安排前后仪仗队。蔡邕《独断》：“天子出，车驾次第，谓之卤簿。”“大驾则执馭”。《后汉书·舆服志上》：“乘舆大驾，公卿奉引，太仆御、大将军参乘，属车八十一乘。”看来皇上大驾出巡，太仆要亲自赶车的。太仆既掌

^① 永瑤等：《历代职官表》卷五四。

^② 《后汉书·百官志》引《汉仪》。《汉官》：左右都侯员吏50人，卫士为799人。

车驾，又兼管马政。汉文帝二年（前178年），令太仆留足所管用以充事的马匹，多余皆给驿传之所^①。汉代的马政分为内外，内则主供天子出行所用，外则于边郡置牧师苑令，主西北部牧马以供军国戎祀之用。

太仆之下的重要属官，按《汉书·百官公卿表》载：太仆“有两丞。属官有大厩、未央、家马三令，各五丞一尉。又车府、路轸、骑马、骏马四令丞；又龙马、闲驹、橐泉、驹骀、承华五监长丞；又边郡六牧师苑令，各三丞；又牧橐、昆駮令丞，皆属焉。”东汉时太仆还有考工令1人，秩六百石，主制作兵器弓弩刀铠。同时亦管织绶诸杂工。有左右丞各1人，以协助之。

（五）廷尉

廷尉，中二千石，掌司法平狱，审断郡国议定报请的疑罪。应劭《汉官仪》说：“听讼必质诸朝廷，与众共之。兵狱同刑，故称廷尉。”汉代君主颇为尊重廷尉的判决，如《汉书·张释之传》所载，汉文帝出行过中渭桥时，有1人从桥下走，皇上乘舆之马受惊。于是使骑捕之，送交廷尉处理。张释之奏此人所犯当罚金。文帝怒曰：此人惊我的马，幸马温顺，否则，能不摔伤我吗？廷尉怎能只判罚钱！张释之说：“法者，天子所与天下公共也。今法如是，更重之，是法不信于民也。……廷尉，天下之平也，壹倾，天下用法皆为之轻重，民安所措其手足？唯陛下察之。”上良久曰：“廷尉当是也。”此例可见，汉代廷尉对于国家各项法令制度的贯彻实施，所肩负的责任是很重的。

此外，汉代廷尉属官有正、监、平，是为廷尉三官。监又置左、右监，平亦有左、右平。

（六）大鸿胪

大鸿胪是汉代中央政府分管边区少数民族事务和诸王列侯朝聘

^① 《汉书·文帝纪》。

宴飨郊迎之礼。远在春秋时代,诸侯列国已有“行人”之官。战国时齐有“大行”官,秦有“典客”。汉初因秦之制仍称“典客”,景帝中元六年(前144年)更令大行令,汉武太初元年(前104年)更名大鸿胪,一直沿袭至清代。索本探源,胪者传呼之义,古时礼宾主交接,例由主宾身边的“相”传达联络;鸿即大的意思。大鸿胪就是传达与礼仪官,颇类今之中央礼宾司。

大鸿胪之下有丞1人,秩千石。属吏在西汉时有主客、鸿胪文学、大行治礼丞、大行卒史、行人、翻译等。东汉有大行令、丞各1人,员吏40人。

(七) 宗 正

沿袭秦时之官,职掌皇族事务,凡皇族宗亲与外戚姻亲,均皆归宗正管理。宗正之下有丞1人,秩比千石,员吏41人。此外,每公主有家令、丞等官吏,亦属宗正统领。

宗正既掌皇族事务,故两汉时,宗正卿与丞多委派皇族任之,而不以他姓。如西汉河间献王刘德为宗正,“好学修古,实事求是”,以行谨重为宗室表率;东汉刘轡为宗正,卒于官,遂世掌其职^①。

(八) 大 司 农

战国时赵已有大田、大农之官,至秦则曰治粟内史,汉初因之。景帝后元元年(前143年)更名大司农。王莽改大司农为羲和,后又更名为纳言。东汉复为大司农。

大司农是汉代中央政府的财政部。《汉书·百官公卿表》说:大司农职“掌谷货”。《后汉书·百官志》说:大司农,卿1人,中二千石,“掌诸钱谷金帛诸货币。郡国四时上月旦见钱谷簿,其逋未毕,各具别之。边郡诸官请调度者,皆为报给,损多益寡,取相给足。”举凡国家财政收支,军国用度,诸如田租、口赋、盐铁专卖、均输漕运、沽榷平准、货

^① 《通典》卷二五《职官·宗正卿》,另见《汉书·景十三王传》。

币管理,等等,均属大司农的职权管辖范围。据《汉书·食货志》记载,在汉武帝时期的几十年里,大司农管理的财政对于军国用度的影响,十分突出。汉武连年用兵,数击匈奴,一次赏赐数十万金,军马死者十余万匹,转漕车甲之费庞大惊人。又遇河决梁楚,困扰数岁,所费不可胜计。甚至武帝一次出游,耗费帛一百余万匹,钱数万万。所有这些“费皆仰大农。大农以均输调盐铁助赋,故能贍之”。桑弘羊以治粟都尉领大司农,实行“均输”、“平准”,使军国所用虽“帛百余万匹,钱金以巨万计”,皆取足大司农,也就是从商业赢利中支出的一部分。所以班固说:“民不益赋而天下用饶。”^①

大司农辖下的重要属官,有两丞,秩皆千石。丞掌财政收支的统计财会事。平帝时又置大司农部丞 13 人,一人负责一州,劝课农桑。汉武以后,大司农所属的重要属官,为“一都尉五令丞”,即治粟都尉和太仓、均输、平准、都内、籍田五令丞。此外,还有斡官、盐市两令丞、郡国盐铁官、常平仓官、大司农史、稻田使者、郡国农官等。

(九) 少 府

少府上溯其渊源,大抵源于三晋。《汉书·百官公卿表》谓少府秦官,汉因之。王莽改称共工,东汉则恢复原名。

少府是皇室的财政官,掌管皇室经费,在制度上皇室不能用大司农的钱。《汉书·百官公卿表》曰:少府掌山海池泽之税。《注》引应劭曰:“名为禁钱,以给私养,自别为藏。少者,小也,故称少府。”颜师古说:“大司农供军国之用,少府以养天子也。”汉代少府机关,是九卿之一,属于宰相管辖,但又因为居禁中接近皇帝,地位颇为特殊,组织尤为庞杂。

现据《汉书·百官公卿表》、《后汉书·百官志》及两汉《会要》等记载,特列两汉少府机构组织系统对照表于后。

^① 《汉书》卷二四下《食货志》下。

西汉、东汉少府机构组织系统对照表

西汉少府官属

东汉少府官属

官属名称	定员 官秩	职 掌	官属名称	定员 官秩	职 掌	
少府卿	1 中二千石	掌山海池泽之税，以供皇室之用	少府卿	1 中二千石	掌供皇室服御诸物衣服宝货珍膳之属	
少府丞	6 比一千石	佐卿治事	少府丞	1 比一千石	佐卿治事	
符节令	1 六百石	为符节台率，主符节事	符节令	1 六百石	为符节台率，主符节事	
兰 台	御史中丞	1 一千石	领殿中兰台，掌图书秘籍，受公卿奏事，纠举非法	御史中丞	1 一千石	掌兰台，督诸州刺史，纠举百寮
	侍御史	15 六百石	分五曹（令、印、供、尉马、乘曹）办事，给事殿中	治书侍御史	2 六百石	凡天下漱疑事，掌以法律当其是非
	御史员	30 六百石	留台治百官事	侍御史	15 六百石	察举非法，受公卿群吏奏事
尚 书 台	尚书令	1 一千石	掌上章奏及王命出纳	尚书令	1 一千石	掌凡选署及奏下尚书曹文书众事
	尚书仆射	1 六百石	主章奏文书，令不在，代行之	尚书仆射	1 六百石	署尚书事，令不在则奏下众事
	尚书丞	4 四百石	佐仆射治事	尚书左右丞	各1 四百石	掌典台中纲纪，财用库藏，无所不统
	侍曹尚书	1 二千石	主丞相御史事	三公曹尚书	1 六百石	主考课、诸州事
	曹尚书	1 二千石	主刺史二千石事	史曹尚书	1 六百石	主选举、祠祀事
	户曹尚书	1 二千石	主吏民上书事	民曹尚书	1 六百石	主缮修、功作、盐池、园苑事
	客曹尚书	1 二千石	主外国四夷事	客曹尚书	1 六百石	主护驾、边疆少数民族朝贺事
	三公尚书	1 二千石	主断狱事	中曹尚书	1 六百石	主词讼事
			中都官曹尚书	1 六百石	主水、火、盗贼事	
太医令	1 六百石	掌诸医	太医令	1 六百石	掌诸医，下有药丞、方丞	

(续表)

官属名称	定员		职 掌	官属名称	定员		职 掌
		官秩				官秩	
协律都尉	1		掌校正乐律				
供 皇 室	织室令史	2	主织	中藏府令	1 六百石		掌官中币帛金银诸货物
	东园匠令	16	作陵内器物,有16丞	守宫令	1 六百石		主御用纸笔墨
	钩盾令	1	主近苑圃	钩盾令	1 六百石		典诸池苑游观之处,有六丞二监
	尚方令	1	主作禁器物,属官有尚方待治	尚方令	1 六百石		掌上御刀剑诸好器物,有丞
	御府令	1	主天子衣服	御府令	1 六百石		宦者,典作衣服,补浣之属
	采珠宝金玉令		主采某珠宝金玉	内者令	1 六百石		掌官中布张诸裘物
	太官令	1	主膳食,属官有尚食、尚席、食监、二丞	太官令			掌御饮食,有左丞、甘丞、汤官丞、果丞
	汤官令	1	主饼饵				
	导官令	1	主择米				
	若卢令	1	主藏兵器				
服 御 诸 令 丞	水衡都尉	1	掌上林苑,有五丞				
	上林令	1	主上林,有八丞、十二尉	上林苑令	1 六百石		主苑中禽兽,有丞、尉各一人
	均输令	1	有四丞				
	御羞令	1					
	禁圃令	1					
	鞮濯令	1					
	钟官令	1	主铸钱				
	技巧令	1					
	六厩令	1	掌天子六厩				
	辨铜令	1	主分辨铜之种类				

(续表)

官属名称	定员 官秩	职 掌	官属名称	定员 官秩	职 掌
黄 门 令	1	掌侍左右,通报内外	黄 侍 中	无定员 比二千石	掌侍左右、赞导众事、顾问应对
中 黄 门	无定员	掌侍左右,通报内外	中 常 侍	无定员 一千石	宦者,掌侍左右赞导内众事
黄 门 驸 马	1	掌侍左右,通报内外	黄 门 侍 郎	无定员 六百石	掌侍左右给事中、关通中外
中 谒 者	无定员	掌侍左右,通报内外	侍 小 黄 门	无定员 六百石	掌侍左右,受尚书事、关通中外
黄 门 署 长	1	掌侍左右,通报内外	中 黄 门 令	1 六百石	主省中诸宦者,有丞一人

以上九卿是《续汉志》标明,并为《通典》、《通志》、《通考》等重要典籍所认同的。但汉代也有把执金吾(武帝时改中尉为执金吾)、大长秋、将作大匠称作“卿”或“列卿”^①的,或把主爵都尉(后改右扶风)、内史或右内史(后改为京兆尹)称作“九卿”^②的。根据历史记载,九卿制度在汉代的确立是没有问题的。而执金吾职掌京师治安,并非中央政府行政部门。京兆尹、右扶风、左冯翊为京师三辅地区地方行政首长,也不是中央政府部门。大长秋是后宫皇后官属,更非中央政府系统。至于将作大匠,原为“将作少府”,掌治宫室,本从少府分出。在汉代,类似上述特殊官职的还有司隶校尉等。以上种种官职,虽不属于中央政府的九卿行政部门,但因其职掌重要,秩皆二千石,地位与九卿相当,故《史记》、《汉书》称其为“列于九卿”,或“备位九卿”。

① 刘熙,《释名》,《西汉会要》卷三一《职官》一所引。

② 见《史记·平津侯传》,《史记·汲黯列传》及《汉书·张敞传》,《汉书·王尊传》。

第二节 魏晋南北朝诸卿

秦汉时的九卿，权任很重，以至九卿有疾，使者临问。但至魏晋南北朝，诸卿制度日渐衰微。其时各朝虽备九卿或十二卿之位，然其职权渐受侵夺，已非前代之旧。晋初侍中荀勖说：“省吏不如省官，省官不如省事……若欲省官，私谓九寺可并于尚书。”^① 不过九卿制度相沿已久，完全废除九卿官署即九寺机关是不可能的，部分省并也很难办到。这是因为魏晋南北朝时期，国家处于四分五裂状态，国家机关名存实亡者很多，沿袭旧章很多是权宜之计。加之士族当权，公卿世家平流进取者众，就要很多官府衙门去安置达官显贵，而九卿机构庞大而又无事可做，正适合这些不学无术之徒的需要。所以在六朝期间，诸卿制度虽然衰微，机构却一直沿袭下来。

魏置九卿之官，有太常、光禄、卫尉、廷尉、太仆、宗正、大司农、少府、中尉九卿。吴、蜀亦备九卿官^②。

晋九卿省置无常，据《晋书·职官志》载：晋时九卿为太常、光禄勋、卫尉、太仆、廷尉、大鸿胪、宗正、大司农和少府。同时，将作大匠、太后三卿（卫尉、少府、太仆）、大长秋皆为列卿。但将作大匠是有事则置，无事则罢。

太后三卿，本汉置，皆随太后宫为官号，位在同名卿之上，如无太后则缺。魏改汉制，在九卿之下，吴、蜀亦曾置三卿^③。至晋复旧，又在同号卿位之上。大长秋为皇后卿，有后则置，无后则省。武帝太康四年（283年），并增九卿礼秩。

① 《晋书》卷三九《荀勖传》。

②③ 洪饴孙：《三国职官表》上。

南朝宋齐及梁初,因袭旧制。梁武帝天监七年,置十二卿,分属于春、夏、秋、冬四卿。即以太常为太常卿,加置宗正卿,以大司农为司农卿,此三卿为春卿;加置太府卿、太仆卿,以少府为少府卿,是为夏卿;以卫尉卿、廷尉卿与大匠卿三卿为秋卿;光禄卿、鸿胪卿、大舟卿(都水使者改)三卿是为冬卿。凡十二卿,各置丞及功曹、主簿^①。陈依梁制,诸卿并为第三品。

北魏以太常、光禄勋、卫尉为三上卿,从第一品下;太仆、廷尉、大鸿胪、宗正、大司农、少府为六卿,第二品上。孝文帝太和十五年(491年),九卿各置少卿1人,第三品上。太和二十二年,诸卿均降为第三品,少卿降为正第四品上^②。北齐以太常、光禄、卫尉、宗正、太仆、大理、鸿胪、司农、太府为九寺,置卿、少卿、丞各1人,各有功曹、五官、主簿、录事等员属。^③

现对六朝时期诸卿制度衰微始末,作如下分述:

(一) 太常卿

太常职主宗庙,在诸卿之中与光禄位居前列,为上卿。所以魏晋以来,“未尝不妙选时望,兼之儒雅”^④者任之。《通典》说:“宋齐皆有之,旧用列曹尚书,好迁选曹尚书领护。”^⑤然六朝时局多变,制度废弛,其职已属清闲。据记载,晋惠帝元康六年(296年)以后,“不常亲领,经杂事难,制度废弛”^⑥。到宋齐以后,君视其职已很寻常,有用时招来,不用时置之“闲厩”。齐武帝以雍州刺史张瓌入为太常卿,瓌竟敢说:“陛下御臣等若养马,无事就闲厩,有事复牵来。”^⑦可见太常之

① 《隋书》卷二六《百官志上·诸卿》。

② 《魏书》卷一一三《官氏志》,另见《唐六典》卷一四《太常寺卿》。

③ 《隋书》卷二七《百官志》中。

④ 《太平御览》卷二二八引《晋中兴书》。

⑤ 《通典》卷二五《职官·太常卿》。

⑥ 《北堂书钞》卷五三引晋《起居注》。

⑦ 《南史》卷三一《张瓌传》。

职已很清闲。其实张瓌也应知道,此时君位已经很轻,职掌祭祀宗庙牌位的太常又怎能不清闲。太常卿既无事可做,其下属少卿、丞、主簿等员,也只有赋闲。魏晋南北朝时期,太常卿还兼管学校。魏文帝黄初五年(224年),正式在洛阳建立太学,制定五经课试的办法。置太学博士祭酒1人,第五品,太学博士19人,直接主管教育。晋初承魏制,也置博士19人,其后因太学与国子学分立,则置国子祭酒、博士各1人,助教15人,以教生徒。东晋则置太学博士16人,国子助教10人。魏晋时期,太学生从几百人发展到晋代七千余人。晋武帝泰始八年(272年),有司奏:“太学生七千余人,才任四品听留,诏已试经者留之,其余遣还郡国,大臣子弟堪受教者令入学。”^①南朝宋齐梁陈均置有太学博士,北朝亦沿魏制。据《唐六典》云:梁有太学博士8人,北齐设有国子寺,置太学博士10人^②。南北朝均置国子祭酒1人,以主管儒学教育。

太常卿属官除国子祭酒外,还有太史令、太庙令、太乐令、明堂令、诸陵令与协律校尉等令、丞。诸令、丞职虽清闲,但也还有事可管,如太史令,职掌天文、历法、灾异等;诸陵令掌守陵园之类。

(二) 光禄勋

汉代光禄勋居禁中,管郎卫,是皇宫门房总管;又掌三署郎。其权任既亲且重。到了魏晋时期,郎吏制度废除,官吏由“九品官人法”选任。郎卫制度则时存时废,如魏无三署郎,但置左中郎将,晋又省去,宋大明中又置之。羽林监魏世未改,晋哀帝时省,宋初复置。这就是说,六朝时期的光禄勋职权一半分归吏部尚书,另一半则存废不定。诚如《宋书·百官志》所说:“汉武太初元年,更名光禄勋,掌三署郎,郎执戟卫宫殿门户。光禄勋居禁中如御史,有狱在殿门外,谓之光禄

^① 参见《晋书》卷二四《职官志》、《宋书》卷一四《礼志》一。

^② 《唐六典》卷二一《国子监》。

外部。光禄勋郊祀掌三献。魏、晋以来，光禄勋不复居禁中，又无复三署郎，唯外官朝会，则以名到焉。二台奏劾，则符光禄加禁止，解禁止亦如之。禁止，身不得入殿省，光禄主殿门故也。宫殿门户，至今犹属。晋哀帝时，一度省光禄勋，并入司徒，孝武宁康元年复置。”三署郎虽罢省，六朝时又有郡举孝廉以补三署，以卫宫殿门户，有时也多至万人。^① 由于光禄仍有守卫宫殿门户之职，所以光禄卿之下仍置诸署令，如魏晋时曾置有守宫令丞。

(三) 卫尉

魏晋皆沿汉制，置卫尉以掌宫门屯兵，警夜巡昼，城门禁卫。东晋省去不置，南北朝均复设置。《晋书》云：“卫尉，统武库、公车、卫士、诸冶等令，左右都侯，南北东西督冶掾。及渡江，省卫尉。”^② 东晋时不置城门校尉及卫尉官。至刘宋孝武帝“欲重城禁，故复置卫尉卿”。^③

卫尉属官有：(1)少卿，后魏太和十五年初置少卿官，北齐因之，亦置1人。(2)丞，魏、晋丞各1人，比千石，第七品。宋孝武孝建元年增置1人。齐、梁、陈、后魏、北齐各1人。(3)主簿，晋令主簿2人，宋齐亦有之。梁天监七年十二卿各置主簿，陈因之。北齐卫尉寺亦置。(4)武库令，汉有考工令主作兵器弓弩刀铠之属，成则付执金吾入武库，武库令六百石，魏晋因之，均属卫尉。宋尚书库部统武库令，掌军器。齐同宋。梁卫尉卿统武库令。北齐卫尉寺武库令掌甲兵及吉凶仪仗；又领修故局丞，掌领匠修故甲等事，令丞各2人^④。(5)公车司马令，令、丞各1人，掌宫南阙门，凡吏民上章，四方贡献及徵诣公车者，皆总领之。魏晋均置。晋江左以来，直云公车令。宋改属侍中。齐

① 《宋书》卷三九《百官志》七。

② 《晋书》卷二四《职官志·卫尉》。

③ 《宋书》卷六八《刘恢传》。

④ 《隋书》卷二七《百官志》中。

有公车令 1 人,属尚书起部或领军。梁陈卫尉领公车令,北齐卫尉寺亦领公车,掌尚书所不理,有枉屈经判奏闻。(6)左、右都侯,左、右都侯各 1 人,六百石,第七品。魏因汉制,掌与汉同。晋两朝卫尉亦统左、右都侯。(7)卫士令,汉官,掌卫士。晋置卫士令 1 人。宋、齐、梁、陈无闻。北齐卫尉寺置卫士署令,掌京城及诸门兵士。^①

(四) 太仆卿

魏、晋均有太仆,“掌诸车辇、马、牛、畜产之属”。“统典农,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”^②。东晋太仆或省或置。南朝宋不置,有郊祀则暂设一太仆执辔,事毕即省去。南齐亦如是。梁时太仆为夏卿,位视黄门侍郎,统辖南马牧、左右牧、龙廐、内外廐。

魏晋南北朝时,太仆卿之下的重要属官,有少卿、丞、主簿、乘黄署、车府令、诸廐署令、诸牧署等。

(五) 廷尉卿

三国之初,均置大理,后改为廷尉,晋至南朝均置廷尉。北魏亦曰廷尉,北齐改为大理寺。廷尉属官有少卿、正、监、评、丞以及主簿、狱丞、司直、律博士、明法掾、槛车督等员。其中以正、监、评三属官最为重要。廷尉职掌刑法狱讼,为六朝时期最高司法审判机关。自晋以来,廷尉正、监、评,铜印墨绶,朝服法冠,出门有白盖小车^③。审判案件时,三官均为必须出庭审判的法官。梁在天监五年(506年)时,更诏建康县置三官,与廷尉三官分掌狱事,号建康为“南狱”,廷尉为“北狱”^④。

现将廷尉属官的品秩、员额、职掌逐一叙述如下:(1)少卿,后魏

① 《隋书》卷二七《百官志》中。

② 《晋书》卷二四《职官志》,《隋书·百官志》中。

③ 《北堂书钞》卷一三九引晋《起居注》。

④ 《南史》卷六《梁武帝本纪》上。

始置,初第三品上,太和以后降为第四品上。北齐因之。(2)正,魏、晋置1人,六百石,第六品,与监、评同掌平决诏狱。北魏正为第六品上,北齐正为第六品,员均1人。(3)监,魏置1人,六百石,第六品。吴亦置监。南朝宋元嘉二十九年省,大明三年复置。齐、梁、陈均置1人,后魏、北齐亦置1人。历代以来,品秩与正、评同。(4)评,汉代有左、右。魏,晋以来,直谓之廷尉评,品秩、员服与正、监同。宋、齐、梁因之,陈第七品。后魏、北齐与隋初各1人,正第六品下。(5)丞,晋咸宁中曹志表请廷尉置丞,廷尉有丞自此始。宋、齐、梁各置1人,第七品,陈第八品,后魏第九品^①。(6)主簿,魏、晋、宋、齐、梁、陈均置,掌录众事。(7)狱丞,魏置诸狱丞各1人,第七品。晋令:狱左、右丞各1人,宋、齐因之。梁、陈置狱丞2人,第七品,后魏、北齐亦2人,正九品下。(8)司直,北魏永安三年御史中尉高穆奏置10人,视五品,隶廷尉,位在正、监上,不置曹士,唯复理御史劾事。北齐亦置10人,从第五品下。(9)律博士,北魏太和元年尚书卫觐奏于廷尉置律博士,以掌科律,员1人,六百石,第六品。晋、宋、齐亦置律博士1人。梁天监四年,置胄子律博士,位视员外郎,陈因之。北魏亦置律博士,第九品。北齐大理寺律博士4人^②。(10)明法掾,北齐大理寺置明法掾24人,又有明法10人。(11)檻车督,北齐置檻车督2人,掾10人,余诸朝未见。

(六) 鸿臚卿

东汉建安二十一年(216年)始置大鸿臚,黄初以来因之。蜀、吴亦置。鸿臚掌诸侯朝覲,导护赞拜等宾客之礼。《晋书》:“大鸿臚,统大行、典客、园池、华林园、钩盾等令,又有青宫列丞,邺玄武苑丞。及江左,有事则权置,无事则省。”^③ 鸿臚卿之下,设少卿、丞、主簿、典客

① 以上见《唐六典》卷一八《大理寺》。

② 见《隋书·百官志》、《唐六典·大理寺》。

③ 《晋书》卷二四《职官志·大鸿臚》。

令、司仪署、钩盾署、华林园令等官员,但多系清闲之职。

(七) 宗正卿

魏、晋置宗正,统皇族宗人图谶。东晋时以“宗正所统盖鲜”,而于哀帝时省并太常^①。南朝宋、齐不置宗正。梁天监七年(508年)复置之,陈因梁制,亦置宗正卿。北魏有宗正卿之职。北齐置大宗正寺,以“掌宗室属籍,统皇子王国、诸王国、诸长公主家”^②。宗正卿之下,属官有:(1)少卿,北魏太和中初置,初为第三品,至二十三年改为第四品,北齐因之。(2)丞,魏、晋宗正丞1人,秩千石,第七品。哀帝以降至宋、齐省。梁第四班。陈秩六百石,第八品。北魏、北齐均第七品。(3)主簿,梁天监十年(511年)置,班第七,陈因之,北齐置2人。(4)司牧掾,西晋有之。

(八) 司农卿

魏、晋、宋、齐均有大司农之职,但自魏以来,尚书职权增大,度支尚书实即秦汉司农之职,于是司农职权多被度支与田曹取代。只是西晋大司农仍可统太仓、籍田、导官三令,东西南北部护漕掾,至东晋哀帝时省并都水^③,孝武时复置。刘宋元嘉末年又省,齐、梁、陈及北朝均置司农卿,以“主农功仓廩”。

司农卿属官有:(1)少卿,后魏列卿俱置少卿1人,北齐同。(2)丞,魏、晋因汉制置司农丞1人,主帑藏,比千石,第七品。宋、齐、梁、陈继之,后魏亦置丞1人。(3)典农中郎将,二千石,第六品,主屯田,凡郡县有屯田者置,汉献帝建安元年(196年)始立。(4)度支中郎将,1人,二千石,第六品,掌诸军兵田。考典农、度支皆汉末魏初权宜之计。(5)平准令,汉平准令掌知物价并主练染作采色。晋置平准令、丞

① 《晋书》卷二六《王彪之传》。

② 《隋书》卷二七《百官志》中《大宗正寺》。

③ 《晋书》卷二四《职官·大司农》。

各1人。宋顺帝讳准改曰染署,齐复曰平准。北齐司农寺置平准署。(6)诸仓令丞,魏有邸阁仓,东晋有东仓、石头仓丞各1人,宋、齐因之。梁、陈有左、中、右三部仓丞,均隶司农。北齐司农寺统梁州水次仓、石济水次仓诸署令、丞。(7)劝农谒者,梁武帝天监九年(510年)置,位视殿中御史。然不久即以劳扰百姓而罢除其职。(8)都水长,晋大司农统襄国都水长,东西南北部护漕掾、漕运之事。东晋职入都水。

(九) 少 府

少府掌王室财政,“统材官校尉、中左右三尚方、中黄左右藏、左校、甄官、平准、奚官等令”^①。南朝少府权职较重,“管掌市易,与民交关,有吏能者,皆更此职”^②。材官校尉,魏黄初中置,员1人,比二千石,第六品,主天下材木,魏又并左校于材官,兼掌工徒。中左右三尚方,置于汉末,魏因之,西晋少府亦统中左右三尚方,主作御刀绶剑诸玩好器物之类。中黄左右藏,魏沿汉制,少府置中藏府令、丞各1人。吴置中藏吏。晋则置中黄左右藏令,掌宫中币帛金银诸货物。甄官,晋甄官署隶少府,掌砖瓦之任,宋、齐东西陶官瓦署有督、令各1人,梁陈则置甄官署令、丞各1人。

北魏太和末,改少府官署为太府寺,北齐因袭之。北齐太府寺,其属置有甄官署、三尚方、左藏、司染、诸冶东西道署、黄藏、右藏、细作等署令、丞。署之下又设有若干局丞^③。

综上所述,魏晋南北朝时期,诸卿存废无常,职权多被替代者有太常、光禄、卫尉、太仆、宗正、司农、鸿臚七卿。职掌未变,机构较为稳定的只有廷尉和少府二卿。

七卿衰微,究其原因,一是在于七卿本身。太常、光禄、卫尉、太

① 《晋书》卷二四《职官·少府》。

② 《南齐书》卷五三《沈宪传》。

③ 《隋书》卷二七《百官志》中《太府寺》。

仆、宗正、鸿臚的职掌均以皇室家务为主,随着国家政权机关的发展,国务活动范围的扩大,这些机构本身的原始职能必然衰退。二是由于魏晋南北朝时期,国家处于四分五裂的封建割据状态,政局动荡不安,士族控制权柄,军权高于一切。皇权卑落,而以皇家事务为职掌的九卿制度遭到破坏,也属不可避免。三是在此时期,尽管政局不稳,但封建君主专制的中央集权制度并未发生根本动摇。为了制约士族权柄,三省制度逐渐形成,弥补了因九卿制度衰微而造成的中央政府机构效能的削弱。六朝时期,九卿中廷尉和少府二卿之所以未大削弱,正是因其职掌镇压与财政的缘故。

第三节 隋、唐九卿

隋、唐时代,九卿制度的发展,在其官署改为寺、监,增减裁并,变化颇多。在此期间,由于六部执行政务,而诸寺卿则分行皇室与中央一部分职事,实际上仅为中央办事机构的长官,特别是到了唐朝,还受到六部的统辖和节制。其地位与职权已远不及秦、汉。

一、隋代九卿制度

魏晋南北朝时期,九卿制度衰微造成中央政府机构效能削弱,并出现了政出多门、机关虚设、官冗吏杂、权责不清的紊乱政局。隋朝建立以后,面对如此纷乱的政府机构,自非整顿不可。

公元581年,隋文帝即位之后,总结南北朝政制,建立了以五省、二台、十一寺为主要政府机关。隋制规定,这些政府机关之间无统属关系,它们均直接对皇帝负责。

隋初诸寺多沿北齐之制。文帝开皇三年(583年),废光禄入司

农,分卫尉职入太常与尚书,十二年又复置。十三年国子离太常独立。兹将隋初十一寺的组织系统列表于下:

隋文帝时期十一寺组织系统表

机构	官名	官品	编制员额	职掌与下属机构
太常寺	太常卿	正三品	1	掌陵庙群祀,礼乐仪制以及医卜术数之类,统郊社、太庙、诸陵、太祝、衣冠、太乐、清商、鼓吹、太医、太卜、廩牺等署
	少卿	正四品	1	
	太常丞	从六品	2	
光禄寺	光禄卿	正三品	1	掌主膳食、朝会燕飧之事,统太官、肴藏、良酝、掌醢四署
	少卿	正四品	1	
	光禄丞	从六品	3	
卫尉寺	卫尉卿	正三品	1	掌军器仪仗帐幕,以监门卫,掌宫门屯兵。统公车、武库、守宫三署
	少卿	正四品	1	
	卫尉丞	从六品	2	
宗正寺	宗正卿	正三品	1	掌宗室属籍及皇族事务。不统署
	少卿	正四品	1	
	宗正丞	正七品	2	
太仆寺	太仆卿	正三品	1	掌诸车辇、马、牛、畜产之属。统骅骝、乘黄、龙厩、典牧牛羊、车府等署
	少卿	正四品	1	
	太仆丞	正七品	3	
大理寺	大理卿	正三品	1	掌决正刑狱。不统署
	少卿	正四品	1	
	大理丞	从七品	2	
	大理司直	从五品	10	
	大理正、监、评	正六品	各1	
	律博士	正九品	8	

(续表)

机构	官名	官品	编制员额	职掌与下属机构
鸿臚寺	鸿臚卿	正三品	1	掌蕃客朝会,吉凶吊祭。统典客、司仪、崇玄三署
	少卿	正四品	1	
	鸿臚丞	从七品	2	
司农寺	司农卿	正三品	1	掌仓储出纳,凡京师百官俸禄常料、朝会祭祀供御、天下租税转运于京师者,皆谨其出纳。统太仓、典农、平准、廩市、钩盾、华林、导官、上林等署
	少卿	正四品	1	
	司农丞	从七品	5	
太府寺	太府卿	正三品	1	掌金帛府库、营造器物。统左藏、左尚方、右尚方、内尚方、司染、右藏、黄藏、掌冶、甄官等署
	少卿	正四品	1	
	太府丞	从七品	6	
国子寺	国子祭酒	从三品	1	主管教育。统国子、太学、四门、书算学
	国子博士	从五品	5	
	国子助教	从七品	5	
将作寺	将作大匠	从三品	1	掌诸工程营造,统左、右校署
	将作丞	从七品	2	

公元605年,炀帝即位,多所改革,大业三年(607年)定令:官品自一品至于九品,唯置正从,除去上下阶。此外,废三师,分门下、太仆二司,为殿内省,加上尚书、门下、内史、秘书,共为五省;增置谒者、司隶二台,并御史为三台;分太府寺为少府监,改内侍省为长秋监,国子寺为国子监,将作寺为将作监,加上都水监,共为五监^①。从而在文帝政府体制的基础上,又形成了五省、三台、九寺、五监为主要政府机

^① 开皇十三年,国子寺罢隶太常,又改寺为学。仁寿元年,改都水台为监。见《隋书》卷二八《百官志》下。

关。这些政府机关,和隋初一样,都对皇帝直接负责,它们之间没有隶属关系。这里,所谓九寺,就是指隋文帝时的十一寺,除去国子寺、将作寺而构成的九寺。

南北朝时期,九寺无所职掌,形同虚设。至隋,凡所建机构皆有所掌,力革紊乱。如光禄勋在宋、齐时无所统署,都是以“旧齿老年”者担任,也没有具体职事。隋代光禄寺统领四署,为司膳机构。可见名虽沿用,而职掌已经改变。又如汉时侍中职掌乘舆服物以及褻器之类,至南北朝时仍掌供奉之事,颇似少府之职,隋初仍统城门、尚食、尚药、符玺、御府、殿内六局。至隋炀帝分门下、太仆二司,另置殿内省,以掌诸供奉,于是门下省遂变成了辅佐天子参决军国大政的纯粹宰相机关了。

但隋代中央官制,多依北齐,“官职重设,庶务烦滞”,特别是权责不专,互相侵权的弊端仍在困扰着中央政府效能的发挥。

二、唐代九卿制度

唐代九卿,大体上继承隋制,而又有所发展和变化。唐代虽有六部二十四司,作为中央行政中枢机构,然九寺五监仍较重要。和隋代不同的是,尚书六部为政务机构,九寺五监是事务机关。尚书六部是九寺五监的上级部门,九寺五监是六部下属的办事单位。现依据《唐六典》,将唐代九寺的机构组织及职掌权限列表如下:

唐代九寺组织机构表

机构名称	官名	官品	员额	职掌与下属机构
太常寺	太常卿	正三品	1	掌礼乐郊庙社稷之事。以郊社、太庙、诸陵、太乐、鼓吹、太医、太卜、廩牺八署总其官职,行其政令,编制为 1177 人
	少卿	正四品上	2	
	太常丞	从五品下	2	

(续表)

机构名称	官名	官品	员额	职掌与下属机构
光禄寺	光禄卿	从三品	1	总理邦国酒醴膳羞之事,辖太官、珍羞、良酝、掌醢四署之官属,修其储备,谨其出纳,编制为 2777 人
	少卿	从四品上	2	
	光禄丞	从六品上	2	
卫尉寺	卫尉卿	从三品	1	掌国家武库器械文物,总武库、武器、守宫三署之官署,编制为 1694 人
	少卿	从四品上	2	
	卫尉丞	从六品上	2	
宗正寺	宗正卿	从三品	1	掌皇族事务,领陵台、崇玄二署,编制为 44 人
	少卿	从四品上	2	
	宗正丞	从六品上	2	
太仆寺	太仆卿	从三品	1	掌厩牧车舆之事,总乘黄、典厩、典牧、车府四署及诸监牧之官属,编制为 2439 人
	少卿	从四品上	2	
	太仆丞	从六品上	4	
大理寺	大理卿	从三品	1	掌邦国折狱详刑之事,凡犯至流死,皆详而质之,以申刑部,编制为 285 人
	少卿	从四品上	2	
	大理丞	从六品上	6	
鸿胪寺	鸿胪卿	从三品	1	掌宾客及凶仪之事,领典客、司仪二署,编制为 225 人
	少卿	从四品上	2	
	鸿胪丞	从六品上	1	
司农寺	司农卿	从三品	1	掌国家仓储委积之事,总上林、太仓、钩盾、导官四署与诸监之官属,谨其出纳。凡京百司官吏禄给及常料,皆仰给之,编制为 2086 人
	少卿	从四品上	2	
	司农丞	从六品上	6	
太府寺	太府卿	从三品	1	掌邦国财货之事,总京师四市、平准、左右藏、常平八署之官属,举其纲目,修其职务,编制为 304 人
	少卿	从四品上	2	
	太府丞	从六品上	4	

《唐六典》是一部唐代现行的行政法典^①。它对于六部与九寺的法律地位及其相互关系的规定,有充分的法律效力。根据《唐六典》规定,在唐代国家行政系统中,六部与九寺不是平行关系,而是隶属关系。六部其属均有四司,各部尚书、侍郎总其职务而“奉制令”、“掌政令”、“凡中外百司之事,由于所属咸质正焉”。而九寺所掌乃是掌某事,并非“掌政令”,故其在国务活动中,多承受六部诸司下达的政令,执行完毕还必须“申复所司”。如司农寺承受于户部,宗正寺承受于吏部,太常寺、鸿胪寺承受于礼部,卫尉、太仆承受于兵部,大理寺承受于刑部。可见,九寺同六部的关系,乃是隶属与承受关系,并非互不统属的平行关系。六部对于九寺,乃以符下寺,九寺则“符到奉行”。《唐会要》云:“故事,内外百司所受之事,尚书省皆印其发日,为立程限。京府诸司,有符移关牒下诸州府,必由都省以遣之。”^②“故事”就是制度,就是国务活动中的习惯法。“六典”规定:政府机关公文程式,尚书省对下级机关皆称“符”。

第四节 宋、元、明、清诸卿

宋、元、明、清诸卿之制,是沿袭唐制或由唐代九寺变通而来。然而宋、元以来,诸卿寺屡有增减裁并,大多有名无实。降及明、清两代,九寺残缺和位卑,已成进一步衰颓之势。

一、宋代诸卿

宋代九寺之名,盖因唐制,即以太常、宗正、光禄、卫尉、太仆、大

^① 参见王超:《我国古代的行政法典——大唐六典》,载《中国社会科学》1984年第1期。

^② 《唐会要》卷五七《尚书省》。

理、鸿胪、司农、太府为九卿。与唐代一样，宋代九寺，乃是六部下属的办事机构。宋初九寺机构，承唐末五代之乱政，组织多不完备，“虽有其官，不举其职”。后元丰改制，悉遵《唐六典》，九寺始正职掌。宋室南渡以后，朝政日蹙，九寺又复变易，或并入尚书，或减其员职，已非九寺本来面目。现将宋代九寺的组织机构及其职掌分述如下：

（一）太常寺

据《宋史·职官志》记载，太常寺的组织机构，置卿、少卿、丞各1人，博士4人，主簿、协律郎、奉礼郎、太祝各1人。“卿”掌礼乐、郊庙、社稷、坛壝、陵寝之事，少卿为之贰，丞参领之。“博士”掌讲定五礼仪式，有改革则据经审议，应谥者，考其行状，撰定谥文。“主簿”掌稽考簿书。“协律郎”掌律吕以和阴阳之声，正宫架、特架乐舞之位。“奉礼郎”掌奉币帛授初献官，大礼则设亲祠板位。“太祝”掌读册辞。此外还有直属太常的具体办事官员和单位，有诸“令”、“所”、“库”、“局”等。

（二）宗正寺

宗正寺的内部机构，依照《宋史·职官志》所述，置卿、少卿、丞、主簿各1人。卿多由宗室为之。如“（宗室允弼）领宗正三十年”（《宋史》二四五《镇恭懿王传》）。少卿有以外姓为之者，宗正丞亦然。“卿掌叙宗派属籍，以别昭穆，而定其亲疏，少卿为之贰，丞参领之”（《宋史·职官志》四）。

宋初，“宗室尚少，隶宗正寺。仁宗景祐三年，以宗室众多，特置大宗正司。”（王栐：《燕翼诒谋录》）该司首以“皇兄宁江军节度使濮王知大宗正事”。其职掌为“纠合族属而训之以德行道艺，受其词讼而纠正其愆违，有罪则先劾以闻，法例不能决者，同上殿取裁。若宫邸官因事出入，日书于籍，季终类奏。岁录存亡之数报宗正寺，凡宗室服属远近之数，及其赏罚规式皆总之”（《宋史·职官志》四）。

（三）光禄寺

光禄寺之组织,如《宋史·职官志》所载,置卿、少卿、丞、主簿各1人。“卿掌祭祀、朝会、宴飧、酒醴、膳羞之事,修其储备,而谨其出纳之政。少卿为之贰,丞参领之”。光禄寺有隶属机关太官令、法酒库、内酒坊、太官物料库、翰林司,等等。唐宋之“光禄”专主天子膳馐,与秦汉之光禄(秦称郎中令)惟掌宿卫比较,则名同而实异。

(四) 卫尉寺

《宋史·百官志》载,卫尉寺置卿、少卿、丞、主簿各1人,“卿掌仪卫兵械甲冑之政令,少卿为之贰,丞参领之”。卫尉寺又有隶属机关:(1)内弓箭库,南外库,军器弓枪库,军器弩剑箭库。库藏兵杖器械甲冑,以备军国之用。(2)仪鸾司,“掌供幕帟供帐之事”。(3)军器什物库,宣德楼什物库,掌收贮杂物,给用则按籍而颁之。(4)左右金吾街司,左右金吾仗司,六军仪仗司掌清道、徼巡、排列,奉引仪仗,以肃警卫。

南宋时卫尉寺并入工部。

(五) 太仆寺

据《宋史·职官志》载,太仆寺置卿、少卿、丞、主簿各1人。“卿掌车辂厩牧之令,少卿为之贰,丞参领之”。太仆寺的隶属机关有车辂院,“掌乘輿法物”。左右骐驎院,左右天驷监,“掌国马,别其驽良,以待军国之用”。鞍辔库,应奉御马鞍勒,及以鞴辔给赐臣下。养象所,掌调御驯象。驼坊,车营,致远务,掌分养杂畜,以供负载搬运。牧养上下监,掌治疗病马。

迨“中兴后,废太仆寺,并入兵部”(《宋史·职官志》)。

(六) 大理寺

宋大理寺,“旧置判寺1人,兼少卿事1人”。建隆三年(962年),以工部尚书窦仪判寺事,凡狱讼之事,随官司决劾,本寺不复听讯。但掌断天下奏狱,送审刑院详讫,同署以上于朝”(《宋史·职官志》)。宋初,大理正、丞、评事皆有定员,分掌断狱。元丰官制行,置卿1人,少卿2人,正2人,推丞4人,断丞6人,司直6人,评事10有2人,主

簿 2 人。

按《宋史·职官志》记载,大理寺官员的职掌是,“卿掌折狱详刑鞠讞之事,凡职务分左右,天下奏劾命官、将校及大辟囚以下以疑请讞者,隶左断刑,则司直、评事详断,丞议之,正审之。若在京百司,事当推治,或特旨委勘及系官之物,应追究者,隶右治狱,则丞专推鞠,盖少卿分领其事,而卿总焉”。

宋之大理制度,值得称道的是尽量走向“公正审判”。如仁宗宝元二年(1039年),诏:“审刑院、大理寺、刑部毋通宾客。”(《宋史·仁宗纪》)此乃恐有请托,致妨害公正审判也。又如哲宗绍圣二年(1095年),“置官属如元丰制,左右推事有翻异者,互送,再有异者,朝廷委官审问,或送御史台治之”(《宋史·职官制》)。此乃恐有偏见,致妨害公正审判也。再如高宗绍兴四年(1134年),“诏特旨处死,情法不相当者,许大理奏审”(《宋史·高宗纪》)。此乃恐天子意气用事,致影响公正审判也。最后还有孝宗乾道三年(1167年),“诏廷尉大理官,毋以狱情白宰执,探刺旨意为轻重”(《宋史·孝宗纪》)。此乃恐权力机关干涉,致妨害公正审判也。但在极权专制的宋代,这是根本办不到的事。

(七) 鸿臚寺

鸿臚寺的组织,如《宋史·职官志》所载,“旧置判寺事 1 人,以朝官以上充。元丰官制行,置卿 1 人,少卿 1 人,丞、主簿各 1 人。卿掌四夷朝贡、宴劳、给赐、送迎之事,及国之凶仪、中都祠庙、道释籍帐除附之禁令,少卿为之贰,丞参领之”。

鸿臚寺隶属机关有:(1)往来国信所,掌与辽使介交聘之事。(2)都亭西驿及管干所,掌河西蕃部贡奉之事。(3)礼宾院,掌回鹘吐蕃党项女真等国朝贡馆设,及互市译语之事。(4)怀远驿,掌南蕃交洲,西蕃龟兹、大食、于阗、甘沙、宗哥等国供奉之事。(5)中太一宫,建隆观等,各置提点所,掌殿宇斋宫、器用仪物、陈设钱币之事。(6)在京寺务司及提

点所,掌诸寺葺治之事。(7)传法院,掌译经润文。(8)左右街僧录司,掌寺院僧民帐籍及僧官补授之事。(9)同文馆及管勾所,掌高丽使命。

南宋废鸿胪不置,并入礼部。

(八) 司农寺

司农寺组织及其职司,《宋史·职官志》载:“旧置判寺事2人,以两制、朝官以上充;主簿1人,以选人充。掌供籍田九种,大中小祀供豕及蔬果、明房油与平糶利农之事。元丰官制行,始正职掌。置卿、少卿、丞、主簿各1人,卿掌仓储委积之政令,总园囿库务之事,而谨其出纳。且可节制各转运使。

司农寺所属机构有:仓二十有五,掌九谷廩藏之事,以给官吏军兵禄食之用。草场十有二,掌受京畿刍秸,以给牧监饲秣。排岸司,掌水运纲船输纳雇直之事。园苑有四:曰玉津、瑞圣、宜春、琼林苑,掌种植蔬蒔,以待供进,修飭亭宇,以备游幸宴设。下卸司,掌受纳纳运。都鞠院,“掌造鞠以供内酒库酒醴之用,及出鬻以收其直。水磨务,掌水碓磨麦,以供尚食及内外之用。内柴炭库,掌诸薪炭以给宫城及宿卫班直军士薪炭席荐之物。炭场,掌储炭以供百司之用。

高宗建炎三年(1129年),罢司农寺,以事务并隶仓部。四年复置寺。

(九) 太府寺

据《宋史·职官志》载,太府寺之组织,旧置判寺事1人,以两制或带职朝官充,同判寺1人以京朝官充。凡廩藏贸易、四方贡赋、百官奉给,时皆隶三司,本寺但掌供祠祭香币、帨巾、神席,及校造斗升衡尺而已。元丰官制行,始正职掌,置卿、少卿各1人,丞、主簿各2人。卿掌邦国财货之政令,及库藏、出纳、商税、平准、贸易之事,少卿为之贰,丞参领之。

太府寺的隶属机关有:(1)左藏东西库,掌受四方财赋之人,以待邦国之经费,给官吏军兵奉禄赐予。(2)左藏库,内藏库,掌受岁计之

余积,以待邦国非常之用。(3)奉宸库,掌供内廷,凡金玉珠宝良货贮藏焉。(4)祗候库,掌受钱帛器皿衣服,以备传诏颁给及殿廷赐予。(5)元丰库,掌受诸路积剩及常平钱物。(6)布库,掌受诸道输纳之布,辨其名物,以侍给用。(7)茶库,掌受江、浙、荆湖、建、剑茶茗,以给翰林诸司,及掌贲出鬻。(8)杂物库,掌受内外杂输之物,以备支用。(9)粮料院,掌以法式颁廩禄,凡文武百官诸司诸军奉料,以券准给。(10)审计司,掌审其给受之数,以法式驱磨。(11)都商税务,掌收京城商旅之算,以输于左藏。(12)汴河上下锁,蔡河上下锁,掌收舟船木筏之征。(13)都提举市易司,掌提点贸易货物。(14)市易上界,掌敛市之不售货之滞于民用者,乘时贸易,以平百物之直。(15)市易下界,掌飞钱给券,以通边籴。等等。

二、元代诸卿

在元代,从属于六部的行政管理机关院、寺、监、府、司等,基本上沿袭唐朝的九寺机构,只是略有增损而已。大体有三种情况:一是名号不变或稍加变通,而职掌大体相同,如元代太常礼仪院主管祭享赠谥,太仆寺管辖马政车驾,太府监掌理皇室财政,它们同原太常、太仆、太府三寺的职责与权限相比,几无二致。二是称谓大体未变,而职掌有了变化,如对照前代宗正寺,元朝大宗正府不是专掌皇室宗族,而是兼管部分蒙古人与汉人交涉事务;再比之司农寺,元代大司农司,除农业和水利之外,还兼管学校。三是原有机构废置,其职权为相关机构侵夺,如元朝枢密院兼并原廷尉寺主管宫禁宿卫之权;元无“大理寺”之设,大宗正府、尚乘寺、经正监、官医提举司,却分掌词讼之事,业既不专,刑难允当;宣政院则替代原鸿胪寺,不仅掌理少数民族事务,还管辖宗教事务。

现将元朝诸院、寺、监、府、司之组织系统择要分述如下:

(一) 大宗正府

原名“宗正府”，为掌管皇室宗族之机关。至元十七年(1280年)，始称大宗正府。据《新元史·百官志》记载：大宗正府(秩从一品)，札鲁忽赤(断事官)42员(从一品)，郎中2员(从五品)，员外郎2员(从六品)，都事2员(从七品)，承发架阁库管勾1员(从八品)，司狱2员(从八品)。大宗正府以断事官为长，初掌诸王、驸马及投下蒙古、色目人之犯纪之处断，后专主上都，大都所属蒙古人与汉人相犯者，实为一特别司法机关。

(二) 大司农司

据《元史·百官志》载，大司农司，秩正二品。掌农桑、水利、学校、饥荒之事。大司农4员(从一品)，大司农卿2员(正二品)，少卿2员(从二品)，丞2员(从三品)，经历1员(从五品)，都事2员(从七品)，架阁库管勾1员(正八品)，照磨1员(正八品)。盖以农桑水利事繁，故又有籍田署、供膳司等隶属机关及其他派出机构。

(三) 宣政院

宣政院名称的起因，按《元史·百官志》云：以“唐制吐蕃来朝，见于宣政殿之故，更名宣政院。”至于元置宣政院的缘由，据《新元史·释老》云：一则由于蒙古崇尚释教，再则拟加以怀柔。

宣政院的组织机构，有“院使10员(从一品)，副使2员(从二品)，同知2员(正三品)，佾院2员(正三品)，同佾3员(正四品)，院判3员(正五品)，参议2员(正五品)，经历2员(从五品)，都事3员(从七品)，照磨1员(正八品)，管勾1员(正八品)”^①。

宣政院的职掌及其特别任务，即“掌释教僧徒及吐蕃诸族之事。遇吐蕃有事，则设分院往莅之。有大征伐，则会枢密院议之”。^②

^① 《新元史》卷五八《百官志》四。

^② 同上书。另见《元史》卷八七《百官志》三。

由于宣政院接触僧道,元又崇僧,以僧人为“使”,受宠者易于滥权,无权者易于非为,故宣政院成了徇私舞弊之所。^①

(四) 太常礼仪院

据《新元史·百官志》记载:太常仪礼院,秩正二品,掌祭享宗庙社稷封赠溢法等。院使2员(正二品),同知2员(正三品),佾院2员(从三品),同佾2员(正四品),院判2员(正五品),经历1员(从五品),都事1员(从七品),照磨兼管勾承发架阁1员(正八品)。其隶属机关有五署,即太庙署(秩从六品),掌宗庙行礼,令1员(从六品),丞1员(从七品)。郊祀署(秩从六品),掌郊祀行礼,令1员(从六品),丞1员(从七品)。廩牺署(秩从六品),掌太庙郊祀廩牺,令1员(从六品),丞1员(从七品)。社稷署(秩从六品),无职掌,令2员(从六品),丞1员(从七品)。太乐署(秩从六品),掌礼生乐工四百七十九户,令2员(从六品),丞1员(从七品)。

太常礼仪院,更有博士之设,为其组织的一个环节,此职多选知礼明典的文士充任。^②

(五) 太府监

太府监是天子的财政机关。其组织有太卿6员(正三品),太监6员(从三品),少监5员(从四品),丞5员(正五品),经历(从七品),知事(从八品),照磨各1员^③。其隶属单位及职掌是:内藏库(秩从五品),掌出纳御用诸王缎匹等物^④。右藏库(从五品),掌收支金银宝钞,只孙缎匹,水晶玛瑙玉诸物左藏库(从五品),掌收支常课和买钞罗帛绢诸物。^⑤

^① 参见《蒙兀儿史记》卷一一八《洁实弥尔传》。

^② 见《新元史》卷五九《百官志》五。另见《元史·百官志》四,《蒙兀儿史记》卷一二〇《虞集传》。

^{③④⑤} 见《新元史》卷六一《百官志》。

（六）太仆寺

据《新元史·百官志》云：太仆寺（秩从二品），掌国家马政，制作鞍辔之事。卿 2 员（从二品），少卿 2 员（从四品），丞 2 员（从五品），经历、知事、照磨、管勾各 1 员。^①

太仆寺秩从二品，一掌马政的机构定如此高的品秩，盖以蒙古游牧起家，特重此事也。

三、明代诸卿

明代的诸卿制度，大体上还是沿袭元代原有的规模。在明代，作为中央政府的诸卿机构，有大理寺、太常寺、光禄寺、太仆寺、鸿胪寺。

（一）大理寺

为明代中央司法复审机关，其司法地位，甚至高于刑部。根据《明史·职官志》记载，大理寺的组织机构是：“大理寺，卿 1 人，正三品。左右少卿各 1 人，正四品。左右寺丞各 1 人，正五品。其属，司务厅司务 2 人，从九品。左右二寺各寺正 1 人，正六品。寺副 2 人，从六品。评事 4 人，正七品。”大理寺的官员职掌，史册亦有明载：“卿掌审讞平反刑狱之政令。少卿、寺丞赞之。左右寺分理京畿十三布政司刑名之事。凡刑部、都察院、五军断事官，所推问狱讼，皆移案牒，引囚徒诣寺详讞。左右寺寺正各随其所辖而复审之。既按律例，必复问其款状，情允罪服，始呈堂准拟具奏。不则驳令改拟，曰照驳。三拟不当，则纠问官，曰参驳。有牾律失入者，调他司再讯，曰番异。犹不愜则请下九卿会讯，曰圆审。已评允，而招由未明，移再讯，曰追驳。屡驳不合，则请旨发落，曰制决。凡狱既具，未经本寺评

^① 《新元史》卷六一《百官志》。

允，诸司毋得发遣，误则纠之。”^①“（神宗）万历九年（1581年），更定左右寺分理天下刑狱，浙江、福建、山东、广东、四川、贵州六司道，左寺理之。江西、陕西、河南、山西、湖广、广西、云南七司道，右寺理之。以能按律出入罪者为称职”^②。至于南京，亦置“大理寺，卿1人，右寺丞1人，司务1人，左右寺正各1人，左右评事各3人”。^③

大理寺官员人选，卿以下凡掌评审之任者，皆以宪官或刑部之官员，及明习律令者为之。

大理寺地位隆重。明制，有“三法司”之称，即“刑部、都察院、大理寺”^④。三者关系是“刑部受天下刑名，都察院纠察，大理寺驳正”^⑤。每五年有一次大审，即天子“命司礼太监一员，会同三法司堂上官，于大理寺审录”^⑥。

（二）太常寺

设卿1人，正三品，少卿2人，正四品。其属有天坛、地坛、先农坛、长陵等十七祠祭署，各有奉祀1人，祀丞2人。太常寺掌祭祀礼乐之事。总其官属，籍其政令，以听于礼部。^⑦

（三）光禄寺

设卿1人，从三品，少卿2人，正五品。掌祭享宴劳酒醴膳羞之事。率其所属，辨其名数，会其出入，量其丰约，以听于礼部。^⑧

（四）太仆寺

设卿1人，从三品，少卿2人，正四品。掌牧马之政令，以听于兵部。寺丞分理京卫、畿内及山东、河南六郡孳牧、寄牧马匹。

① 见《明史》卷七三《职官志》二。

② 《明史》卷七五《职官志》四。

③④⑤⑥ 《明史》卷九四《刑法志》。

⑦⑧ 参见《明史》卷七四《职官志》三。

(五) 鸿胪寺

设卿 1 人,正四品,左右少卿各 1 人,从五品。鸿胪掌朝会、宾客、吉凶仪礼之事。^①

四、清代诸卿

隋唐以后的九寺,至明清只剩下五个,即大理寺、太常寺、太仆寺、光禄寺、鸿胪寺。明清以来,九卿有大小之分^②,五寺中除大理寺被纳入大九卿,其余四个则列为小九卿。可见九卿制度发展到明清两代,其建制残缺,地位卑落,已失汉唐之本来面目。

现将清代诸卿寺组织及职掌扼要分述于下:

(一) 大理寺(附大理院)

清代大理寺置卿(正三品),少卿(正四品),均满汉各 1 人。其属有:堂主事(正七品),满洲 1 人。司务厅司务,满汉各 1 人。左右寺丞(正六品),满洲、汉军、汉俱各 1 人。左右评事,汉 1 人。笔帖式满洲 4 人,汉军 2 人。大理寺职掌:“卿掌平反重辟,以贰邦刑,与刑部、都察院为三法司。凡审录,刑部定疑讞,都察院纠核。狱成,归寺平决。不协,许两议,上奏取裁。并参预朝廷大政事。少卿佐之。寺丞掌核内外刑名,质成长官,参纠部讞。评事掌缮左右两寺章奏”^③。

至光绪三十二年(1906 年),改大理寺为大理院,配置总检察厅,

① 以上参见《明史》卷七四《职官志》三。

② 按:明清以六部尚书、都察院都御史、大理寺卿、通政司使为大九卿。明清又有所谓小九卿:明代指太常寺卿、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;清代则指宗人府府丞、詹事、太常寺卿、太仆寺卿、光禄寺卿、鸿胪寺卿、国子监祭酒、顺天府府尹、左右春坊庶子。

③ 《清史稿》卷一一五《职官志》二《大理寺》。

专司审判。各省刑名，划归大理院复判，并不会审于都察院，于是三法司会审制度废止。大理院组织有“大理院正卿（正二品），少卿（正三品），各 1 人；刑科、民科推丞各 1 人（正四品）；推事二十有八人（正五品）；典簿厅都典簿 1 人（从五品）；典籍 4 人（从六品）；主簿 6 人（正七品）”。^①

大理院官员的职掌是：“正卿，掌申枉理讞，解释法律，监督各级审判，以一法权。少卿佐之。推丞，分掌民刑案款，参议疑狱。刑科，掌被旨推鞠宗室官犯，披详刑事京控上诉状。民科，掌宗室争讼，披详民事京控上诉状。都典簿，掌簿籍罪囚。典簿，掌出纳文移。大理于重罪为终审。凡法庭审判，推事五人会鞠之，是为合议制。附设总检察厅，掌总司大理民刑案内检察事务，监督各级检察厅，调度司法警察官吏。”^②

宣统元年（1909 年），大理院奏请改良审判制度，提出须营建法庭。得旨后，与度支部筹商具奏。^③

（二）太常寺

太常置管理寺事大臣 1 人，由满洲礼部尚书兼任；卿，正三品，少卿正四品，俱满汉各 1 人。其属：寺丞，正六品，满汉各 2 人；赞礼郎，宗室 2 人，满洲 28 人（六品冠带，食七品俸）；读祝官，宗室 1 人，满洲 11 人（六品冠带，食七品俸）；博士厅博士，满洲、汉军、汉各 1 人；典簿厅典簿，满汉各 1 人。其具体职掌是：“卿掌守坛壝庙社，以岁时序祭，记诏礼节，供物品，辨器类，前期奉祝版，稽百官斋戒，祭日帅属以供事。少卿佐之。寺丞，掌祭祀品式，辨职事以诏有司，并选补吏员，勾稽廩饩。赞礼郎、读祝官，分掌相仪序事，备物贖器，并习趋跪读祝，祭祀各充执事。博士，考祝文礼节，著籍为式，坛庙陈序毕，引礼部侍

①② 《清史稿》卷一一九《职官志》六。

③ 参见《宣统政纪》卷一一。

郎省盥，并岁核祀赋。典簿，掌察祭品，陈牲牢，治吏役。”^①

（三）太仆寺

置卿，满汉各1人，掌两翼牧马场的政令。少卿，满汉各1人，掌佐正卿。左司员外郎，满蒙各1人，掌驮载驼只，以备巡幸之用。右司员外郎，满蒙各二人，掌察验牧场，马匹盈亏，以时烙印。主簿，满洲1人，掌章奏文移。^②

（四）光禄寺

置管理寺务大臣1人；卿，从三品，少卿，正五品，俱满汉各1人，卿掌燕劳荐飧，辨品式，稽经费。凡祭祀，会太常卿省牲，礼毕进胙，天子颁胙。百执事蕃使廩饩，具差等以供。少卿佐之。其隶属机构有：典簿厅置典簿，下设大官、珍馐、良酝，掌醢四署、各置有署正、署丞，银库司库等。^③

（五）鸿臚寺

置管理寺事大臣1人，由满洲礼部尚书兼。卿，正四品，少卿，从五品，俱满汉各1人。卿掌朝会、宾飧、赞相礼仪，有违式，论劾如法。少卿佐之。其隶属机关有：鸣赞，从九品，满洲14人，汉2人，掌宾导赞唱。序班，从九品，汉4人，掌百官班次。主簿，从八品，满汉各1人，掌章奏文移。^④

① 《清史稿》卷一一五《职官志》二，《太常寺》。

② 同上书，《太仆寺》。

③ 同上书，《光禄寺》。

④ 同上书，《鸿臚寺》。

第三章 尚书六部

尚书六部是隋唐至明清时代中国封建王朝的中央行政中枢部门。六部,即吏、户、礼、兵、刑、工六部。六部起源于汉魏尚书诸曹,而定制于隋唐时期。武后光宅元年(684年),准《周礼》六官体制,定六部次序为吏户礼兵刑工六部,直到清代,千余年沿袭不变。隋唐宋诸朝,六部隶属于尚书省,元朝改隶于中书省。明初革中书省,罢宰相,六部改由皇帝直接统辖。清承明制。清末宣统三年(1911年)四月,实行新制内阁,六部体制遂废。

第一节 尚书六部的起源与发展

尚书六部起源于汉代的内朝官尚书台。汉武鉴于汉兴以来丞相、御史二府的职权过重,因而把侍从左右的私人秘书“尚书”的地位提高,相继设置侍曹、二千石曹、户曹、客曹。诸曹尚书多引用宦官或外戚担任,内朝近臣自大将军、太傅、侍中以下,常领“录尚书事”,以参决朝政。而外朝的长官丞相、太尉、御史大夫的职权和九卿的职权遂为内曹尚书台所不断侵夺。武帝以后至昭宣之世,是尚书势盛,内朝权重,与外朝相府形成权力转移的交替时期。当此之时,大将军权倾

中外,在封建王朝国家行政中,多能发挥重大影响。而武帝所用丞相13人,下狱死者占其半,生者如田蚡、石庆、公孙弘辈,只能装聋作哑,唯命是从而已。以至于讨论出兵边疆的大事,武帝竟说太尉“田蚡不足与计”。汉武如此重用内朝官,用近臣、内朝官来压制宰相和外朝,所以当他拜公孙贺为相时,贺竟伏地大哭,不敢接受印绶,这在中国历史上还是少有的。

东汉初年,光武皇帝鉴于西汉末年君主“数世之失权,忿强臣之窃命”,因而“矫枉过直,政不任下,虽置三公,事归台阁”^①。据《永乐大典》转载《汉制丛录》说:“西京之世,为尚书者权任犹轻,自入东汉,天下之政总归尚书,而三公具位,则(尚书)权任之重大异西京。”^②由此可见,光武为谋权力的集中,使尚书台总理国政,确是东汉国家最高行政权力的转移和中央权力结构的重大变化。随着尚书台地位的变化,其机构也得到了发展和加强。据《后汉书·百官志》等书记载,东汉尚书台的组织系统如下:

尚书令:1人,秩千石,若以公为之,则增秩二千石,仪礼亦加。《汉官仪》云:“尚书令主赞奏,总典纲纪,无所不统,秩千石。若公为之,朝会下陛奏事,增秩二千石。”光武帝甚至特诏尚书令、御史中丞、司隶校尉于朝会时均专席独坐,京师谓之“三独坐”。这很明显地表明尚书台成了国家法定机关,尚书台最高长官——尚书令的地位也随之升格。尚书令地位的提高,还表明在制度上结束了西汉时代中书令尚书令之间职权不明与相互冲突的现象。尽管在成帝以后已经罢中书宦者,不再置中书之官,但直到东汉光武帝总理吏职于尚书,尚书台在中央政府的地位,才真正走向制度化、法定化。

尚书仆射:1人,秩六百石。职署尚书事,尚书令不在则代为处理

^① 《后汉书》卷四九《仲长统传》。

^② 见永瑒等,《历代职官表》卷二转录。

公务。《汉官仪》说：“若公为之，加之二千石。”

随着尚书令地位崇重，具体台务如授廩假钱谷之事，均由尚书仆射主管。东汉法令规定：凡三公、列卿、将、大夫、五营校尉行复道中，遇尚书仆射、左右丞郎或御史中丞时，皆需避车回避。卫士传不得进台官，台官过后乃得去。^①

尚书左右丞：各1人，秩四百石。掌录文书期会，佐令、仆治事。《汉官仪》载：“尚书令、左丞，总领纲纪，无所不统。仆射、右丞掌廩假钱谷。”^②

西汉成帝时，扩大了尚书的职权和组织机构，建立了尚书台。尚书台分设五曹办事，通掌图书秘记章奏及封奏宣示内外。东汉光武帝又将尚书台扩大为六曹机构，设六曹尚书，秩各六百石。三公曹：主岁尽考课诸州郡事；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、边疆少数民族朝贺事；二千石曹：主司法词讼事务；中都官曹：主水、火、盗贼治安事。尚书侍郎36人，秩四百石，每曹6人，职掌文书起草。尚书令史18人，秩二百石，每曹三人，主书。

尚书令、尚书仆射合六曹尚书，谓之“八座”。六曹就是后来六部的起源。应劭《汉官仪》载：东汉有尚书侍郎36人，秩各四百石，每曹6人，主起草文书。初入台只称守尚书郎，满岁称尚书郎中，三年称侍郎。东汉时尚书台设于建礼门内，尚书郎需入禁值班供职。官供被褥、食物、果实之属，给侍女2人。奏事与黄门侍郎对揖^③。由此可知尚书居丹墀之地，极为显耀。所以顺帝时尚书仆射虞诩上言：“台郎职显，仕之通阶。今或一郡七八，或一州无人。宜令均平，以厌天下之望。”^④

① 参见《后汉书·百官志》注引蔡质《汉仪》。

② 蔡质：《汉仪》曰：“左丞总典台中纲纪，无所不统。”“右丞与仆射掌授廩假钱谷，与左丞无所不统。”

③ 《宋书》卷三九《百官志》上。

④ 《后汉书》卷五八《虞诩传》。

虞诩建议按地区分配尚书郎的名额。

综合上述,东汉尚书的职权大致有以下几项:

(1)职掌“出纳王命,敷奏万机”。东汉时,君主诏令的下达,全由尚书经办,“盖政令所由宣”^①也。当时事无巨细,皆是尚书行下三公,或不经三公而直接下达于九卿^②。百官奏事,通常也是先上尚书台而后呈送天子。因此,“政事不任三公而尽归台阁,三公皆拥虚器,凡天下之事尽入尚书”。^③

(2)东汉尚书台拥有较大的选任之权。朝臣选举,由尚书台主管。黄琼为尚书令,制定选士为四科^④,不仅署任官吏,还可荐举宰相。尚书仆射虞诩曾推荐大鸿胪庞参有宰相器能,顺帝时果以参为太尉录尚书事。^⑤

(3)尚书令既总领纲纪,无所不统,对于朝政的影响当然重大。侯霸为尚书令,国之大事,帝之诏令,多为霸所建策。陈忠为尚书令,前后所奏,悉录于南宫阁上,以为故事。郭贺为尚书令,百姓歌之曰:“厥德仁明郭乔卿,忠政朝廷上下平。”^⑥

由上述可知,东汉时尚书台权势极重,如李固所言:“今陛下之有尚书,犹天之有北斗也。斗为天喉舌,尚书亦为陛下喉舌。斗斟酌元气,运平四时。尚书出纳王命,赋政四海,权尊势重,责之所归^⑦。”东汉的尚书台,实际上已经发展成为国家最高行政管理机关。尚书台的权位既是这样崇重,但其在整个国家机关行政系统中,仍旧隶属于九卿的少府机构,而尚书令的官秩,终两汉之世,均为一千石。朝位班序

① 《文献通考》卷五·《职官考》五《尚书令》。

②③ 永瑨等:《历代职官表》卷二引《永乐大典》。

④ 《后汉书》卷六一《黄琼传》。

⑤ 同上书卷五一《庞参传》。

⑥ 《文献通考》卷五·《职官》五《尚书令》。

⑦ 《后汉书》卷六三《李固传》。

固虽设“独座”，在制度上却不能统领百官群僚。

这是制度上的一个矛盾。实际上东汉尚书台已取代了相府的职权，变成了权力轴心的支点，把宰相捧到上面的虚位上去，变成了没有实权的论道之官。这当然是一种“偷梁换柱”的手法。为了解决加强皇权专制下这种“偷梁换柱”的权力结构与传统的权力结构的矛盾，使这种“偷梁换柱”非制度化的权力结构，向制度化方向发展，于是就有平尚书事、领尚书事、录尚书事的制度，以品高位重的大臣兼领尚书台，但又多为中朝（即内朝）官。这当然要比秦始皇时天下事无大小皆由自己亲自处理决断，要高明得多。既保证国家机器正常运转，又达到专制朝政的目的。

西汉武帝之后，特别是东汉光武以来，以尚书台代替了相府，使之成为国家行政事务最高管理机关。尚书台长官尚书令、左右仆射“出纳王命，政赋四海”，职权隆重，又成了事实上的宰相。随着宰相权力的转移，逐步结束了中央政府三公九卿体制，开创了三省六部体制。可以说，魏晋南北朝时期是这一体制演变的过渡阶段。在这个阶段中，作为三省之一的尚书省及其所属六部，也经历了演变与发展，从而为这一体制的确立奠定了基础。如前所述，尚书原本是皇帝的侍从秘书，因其有出纳王命之权，地位渐渐重要。西汉末年成立尚书台，至东汉“事归台阁”，成了事实上的全国最高行政管理机构。至曹魏时，尚书乃最后脱离少府机构，成为完全独立的中央政府。《三国职官表》载：“尚书总典纲纪，无所不统，所居曰尚书台，出征则以行台从。汉犹隶少府，魏时，政归台阁，则不复隶矣”。^① 由皇帝指定亲信重臣兼任录尚书事，权力极大，“军国大事，总而裁决”^②，是皇帝以下握有实权的最高官职，被正式称为“宰相”。但录尚书事并非常设，常设的

^① 洪怡孙：《三国职官表》。

^② 《魏书》卷二一上《北海王详传》。

台长是尚书令,尚书令也有“宰相”之称。尚书令以下设有协助其处理事务的左右仆射和具体执行政务的左右丞、各曹尚书以及其他属官。现将魏时尚书省的组织情况列表如下:

魏尚书台组织表^①

官名	官品	官秩	编制员额	职掌	
录尚书事				《三国会要》云:“魏以公卿权重者为之,职无不总。”非尚书台定编长官,故官品、官秩皆随所任者而异	
尚书令	第三品	千石	1	《三国职官表》云:“尚书令总典纲纪,无所不统”	
尚书仆射	第三品	六百石	1或2	为尚书令之副贰,令缺则为台主,经始万机,广登贤俊,多兼选举。置二人,则为尚书左右仆射	
列 曹 尚 书	吏部尚书	第三品	六百石	1	掌百官选任
	左民尚书	第三品	六百石	1	掌户籍知工官之事(《唐六典·户部》)
	客曹尚书	第三品	六百石	1	主护驾、边疆民族及外国朝贺事,即掌外交事务
	五兵尚书	第三品	六百石	1	主中兵、外兵、骑兵、别兵、都兵,管理军政
	度支尚书	第三品	六百石	1	主军国支计(《通典》),掌财政收支

^① 参见王超等:《中国政治制度史》,中国政法大学出版社1987年版,第302页。

(续表)

官名	官品	官秩	编制员额	职掌
尚书左右丞	第六品	四百石	各1	左丞主台内禁令,宗庙祠祀,朝仪礼制。右丞掌台内库藏庐舍,凡诸器用之物,督录远道文书表章奏事
尚书郎	第六品	四百石	25	有殿中、吏部、驾部、金部、虞部、比部、南主客、祠部、度支、库部、农部、水部、仪部、三公、仓部、民曹、二千石、中兵、外兵、都兵、别兵、考工、定课,凡二十五郎

西晋时,尚书台成为“总齐机衡,允厘六职,朝政之本也”^①。杜佑说:“魏晋以下,任总机衡,事无大小,咸归令仆。”^② 魏晋之世,尚书之职愈益显贵,尚书郎可以出任太守。如王廙由尚书郎出为濮阳太守,诸葛恢由尚书郎调为会稽太守^③。而由太守入为尚书者亦有之。李胤就由河南尹拜为尚书^④。晋时河南尹和京兆尹相同,而竟入为尚书,可见尚书之贵。

随着尚书台地位的日益重要,刘宋时已有尚书省之称。《通典》云:“宋曰尚书寺,亦曰尚书省,亦谓之内台。”^⑤《南齐书·百官志》云:“尚书令总领尚书台二十曹,为内台主。”^⑥《齐职仪》云:“魏晋宋齐并曰尚书台。”^⑦

可见在宋齐时,虽有“尚书省”之名的出现,但通常仍习称“尚书台”。至梁时遂正式称尚书省,并设六曹尚书。《隋书·百官志上》:

① 《晋书》卷三四《羊祜传》。

②⑤⑥ 《通典》卷二二《职官》四。

③ 各见《晋书》本传。

④ 《晋书》卷四四《李胤传》。

⑦ 《渊鉴类函》卷七三《尚书总裁》二引《齐职仪》。

魏晋南北朝时期尚书省发展表^①

组织演变 朝代	尚书令		仆射		诸曹尚书	尚书丞	尚书郎
	官品	员额	官品	员额			
东汉 建安年间	千石	一人	千石	1	东汉尚书五曹：三公曹、吏曹、二千石曹、民曹、客曹，五曹尚书六百石，三公曹尚书二人，共六尚书		
			千石	左右各1			
魏	第三品	1	第三品	左右各1	有吏部、左民、客曹、五兵、度支，凡五尚书，第三品	左、右丞各1，第六品	有25郎，第六品
蜀	第三品	1	第三品	1	蜀承汉制，置选部、民曹、三公曹、二千石曹、客曹，凡五尚书，第三品	无考	无考
吴	第三品	1	第三品	1	有选曹、户曹、左曹、贼曹，凡四尚书，第三品	无考	无考
两晋	第三品	1	第三品	1或2	晋初有吏部、三公、客曹、驾部、屯田、度支六曹；太康有吏部、殿中、五兵、田曹、度支、左民六曹，第三品	左、右丞各1，第六品	三十四曹置郎中25人，第六品

① 参见周道济，《汉唐宰相制度》，台北大化书局1978年版第270—273页。

(续表)

组织演变 朝代	官名	尚书令		仆射		诸曹尚书	尚书丞	尚书郎
		官品	员额	官品	员额			
两晋	东晋	第三品	1	第三品	1或2	有吏部、祠部、五兵、左民、度支五尚书，第三品	左、右丞各1，第六品	三十四曹置郎中23人，第六品
南北朝	宋	第三品	1	第三品	1或2	宋有吏部、祠部、度支、左民、都官、五兵六尚书，第三品。齐、梁、陈同	左、右丞各1，第六品。陈为第四品	宋、齐二十曹，梁为二十三曹，陈为二十一曹，第六品(陈为第四品)
	齐							
	梁							
	陈							
南北朝	北魏	第三品	1	第三品	左右各1	初有殿中、乐部、驾部、南部、北部五尚书，其后亦有吏部、兵部、都官、度支、七兵、祠部、民曹等尚书，第三品	左、右丞各1，从四品	有三十六曹，第四品或第六品
	北齐	第三品	1	第三品	左右各1	有吏部、殿中、祠部、五兵、都官、度支六尚书，第三品	左、右丞各1，从四品	二十八曹，30郎中，第四或第六品

“(梁)尚书省,置令、左、右仆射各1人。又置吏部、祠部、度支、左户、都官、五兵等六尚书。”还置左、右丞各1人,吏部、比部、祠部、度支、殿中、金部、左户、屯田、中兵等郎23人,令史120人,书令史130人。北朝尚书正式称为省,则始于北齐,《通典·职官四》载:“北齐尚书省亦有录、令、仆射,总理六尚书事,谓之都省,亦称之为北省。”可见在南北朝时代,作为中央政府最高行政管理机构的尚书台,已正式称为尚书省了。尚书令是事实上的宰相,“省”即为宰相机构。魏晋南北朝尚书省的发展与演变列表见第229—230页。

第二节 隋、唐六部

依据上述,魏晋南北朝时期,尚书六部体制业已初步形成,尚书台及其下属的六曹,实际上已成了尚书省和六部的前身。隋正式确立起三省六部制,唐因隋制,并进一步健全和完善了这一中央政府的新体制。于是,尚书省作为三省之一,成为中央政府主要构成部门,即国家政务的中枢机构,而吏、户、礼、兵、刑、工六部则是其所属的政务执行机关。

一、隋朝六部

公元581年,隋文帝即位之后,立即废除了北周模仿《周官》所置的六官机构,建立了以三省六部为核心的新的中央机构。在隋初的中央机构中,最重要的是尚书、门下、内史三省。尚书省“事无不总”,故隋初尚书令及左右仆射,均为“国之宰辅”^①。南朝时政多出

^① 《通典》卷二二《尚书省·尚书令仆》。

于中书省^①，而北朝之政又多出于门下省^②。隋初“多依前代之法”^③，内史、纳言，也为宰相^④。内史即中书令，纳言即门下侍中。由此观之，隋初开皇年间，尚书、门下、内史三省长官并为宰相，共理国政。但其职权划分不很明确。所以《历代职官表》说：“隋代虽置三公，以官高不除。其秉国钧者唯内史纳言，而尚书令事无不统，即不预机事，亦称政本之地。故唐沿其制，以三省长官为宰相之职也。”^⑤隋初尚书省虽事无不统，为政本之地，但杨坚“性至察而不明”，治国“不肯信任百司，每事皆自决断”。^⑥所以开皇年间中央政府从未委任过尚书令，只在河北道、淮南道、西南道委派他的儿子晋王广、蜀王秀（后废为庶人）担任过短期的行台尚书令。尚书令既不除授，左右仆射就是尚书省事实上的长官。开皇元年（581年），高颍任尚书左右仆射兼纳言，权倾当时，朝臣莫与相比。至杨素为左右仆射，与高颍专掌朝政，文帝渐疏忌素，诏曰：“仆射，国之宰辅，不可躬亲细务，但三五日一度，向省评论大事。”外示崇重而实夺其权。^⑦据《隋书·高颍传》所载，论者以颍为隋朝“真宰相”，实际上颍却“深避权势”，多次“上表逊位”^⑧。

隋朝尚书省初置吏部、礼部、兵部、都官、度支、工部六部，后又改度支为民部，都官为刑部，使六部名号从此确定。六部之下分设二十四司，每部辖四司。从而组成中央行政机关体系。现将隋初尚书省组织系统列表于后：

① 《通典》卷二一《中书省》。

② 《魏书》卷二一上《高阳王雍传》、下《彭城王勰传》。

③ 《通典》卷二二《尚书省·尚书令仆》。

④ 《通典》卷二一《宰相》。

⑤ 《新唐书》卷四六《百官志》。

⑥ 《贞观政要》卷一《政体篇》引唐太宗曰。

⑦ 《文献通考》卷五一《仆射》。

⑧ 《隋书》卷四一《高颍传》。

隋文帝时期尚书省组织系统表^①

机构	官名	官品	编制员额	职掌与下属机构
都省	尚书令	正二品	1	尚书省事无不总。尚书令,魏晋以下,任总机衡,事无大小,咸归令仆。左右仆射,左掌判吏、礼、兵三尚书,御史纠不当者,兼纠弹之;右掌判都官、度支、工部三尚书,又知用度。文帝诏曰:仆射,国之宰辅。左右丞掌分尚书诸司纠驳
	左右仆射	从二品	各1人	
	左右丞	从四品	各1人	
	都事	从八品	8	
吏部	尚书	正三品	1	掌文官选授、考课、封爵褒崇。领吏部、主爵、司勋、考功四司
	吏部侍郎	正四品	2	
	主爵侍郎	从五品	1	
	司勋侍郎	从五品	2	
	考功侍郎	从五品	1	
礼部	尚书	正三品	1	掌天下礼仪祠祭燕飨朝聘之事。领礼部、祠部、主客、膳部四司
	礼部侍郎	从五品	1	
	祠部侍郎	从五品	1	
	主客侍郎	从五品	2	
	膳部侍郎	从五品	2	
兵部	尚书	正三品	1	掌军卫武官选授与军事行政。领兵部、职方、驾部、库部四司
	兵部侍郎	从五品	2	
	职方侍郎	从五品	2	
	驾部侍郎	从五品	1	
	库部侍郎	从五品	1	

^① 据《隋书·百官志》、《大唐六典》、《通典·职官典》编制。

(续表)

机构	官名	官品	编制员额	职掌与下属机构
刑部	尚书	正三品	1	掌天下刑法、徒隶管理及关禁制度。领刑部、都官、比部、司门四司
	刑部侍郎	从五品	1	
	都官侍郎	从五品	2	
	比部侍郎	从五品	1	
	司门侍郎	从五品	2	
户部	尚书	正三品	1	掌国家编户、徭役职责、国家支度及货藏之储。其属有户部、度支、金部、仓部四司
	户部侍郎	从五品	2	
	度支侍郎	从五品	2	
	金部侍郎	从五品	1	
	仓部侍郎	从五品	1	
工部	尚书	正三品	1	掌百工营建、屯田军储以及山泽之利。其属有工部、屯田、虞部、水部四司
	工部侍郎	从五品	2	
	屯田侍郎	从五品	2	
	虞部侍郎	从五品	1	
	水部侍郎	从五品	1	

二、唐朝六部

尚书六部是唐代中央行政管理中枢。《大唐六典》规定：尚书省，凡天下“庶务皆会而决之”^①。九寺五监则是唐代中央政府的办事机构。寺对六部是承受关系，尚书六部对九寺是“以符下寺”，指办某事，

^① 《大唐六典》卷一《尚书都省》。

九寺则是“符到奉行”。这是很完备的中央行政管理系统，以上在第二章九卿制度中，已经较为清楚地谈过了唐代九寺及其与尚书六部的关系。唐代尚书六部组织机构情况如下：

（一）尚书都省

尚书都省即尚书省办公厅。古时办公厅和现代某一政府部门的办公厅颇异。唐代尚书都省，实即都堂，也就是“朝堂”的办公机关。《六典》说：“国政枢密，皆委中书，八座之官，但受成而已。”八座之官，即尚书令、仆射和六部尚书。所谓“受成”，是指国家一切重大方针、政策、法度，经最高权力机构——中书门下政事堂议决之后，必须下达尚书都省贯彻执行。这是唐代国家法定的国务活动程序。这同现代政府办公厅只负责协助政府首脑或一部门长官处理日常事务的情形是大不相同的。

根据《唐六典》记载：尚书都省，尚书令 1 人，正二品，掌总领百官，仪刑端揆，其属有六尚书：曰吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部，凡庶务皆会而决之。尚书左丞相 1 人，右丞相 1 人，并从二品，掌总领六官，纲纪百揆，以贰令之职。

《大唐六典》为玄宗开元二十六年（738 年）编定，开元年间尚书省长官左右仆射改称为左右丞相。唐朝尚书省，因太宗在武德年间曾任尚书令之职，以后人臣莫敢再任此职，于是左右仆射乃为尚书省长官。唐初，仆射为宰相，同中书门下长官一道参决朝政。贞观年间，名相房玄龄、杜如晦、李靖、高士廉均曾担任过左右仆射之职。贞观二十三年九月，李勣由开府仪同三司同中书门下三品拜左仆射，是为仆射加同中书门下三品之始。唐制，尚书左右仆射，自武德至长安四年以前，并为正宰相。中宗神龙元年（705 年）五月，豆卢钦望自开府仪同三司拜右仆射，而不言加同三品，故不敢参议朝政，数日后，始有诏加“知军国重事”。睿宗景云二年（711 年）十月，韦安石除左仆射，东都留守，不带同三品。自是以后，专拜仆射而未加“同三品”者，不复为宰

相，遂成制度。^①

仆射既为尚书省正官，也就成了国家最高行政长官，其职权就不以尚书省为限了。从中央到地方的各级政府机关，均隶属焉，即《唐六典》所谓：“总领百官，纲纪百揆”。贞观三年（629年）三月十日，太宗对房玄龄、杜如晦说：“公为仆射，当须广开耳目，求访贤哲。有武艺谋略，才堪抚众者，任以边事；有经明德修，通悟性理者，任以侍臣；有明干清忝，处事公平者，任以剧务；有学通古今，识达政求者，任以治人；此乃宰相之宏益也。比闻听受词讼，日不暇给，安能助朕求贤哉！”^②宰相之职主要是定法度、择百官。而仆射为国家行政系统最高长官，从中央到地方一整套官僚机构，如果任非其人，必将严重影响国家机器的运转。因此，唐太宗对房、杜二相的训诲，强调要善于择贤才而任百官。

唐代仆射，前期权位崇重，后期不带“同三品”的不是宰相，权位遂下降。《唐国史补》载：“南省故事，左右仆射上，宰相皆送，监察御史捧案，员外郎奉笔，殿中侍御史押门，自丞郎御史中丞皆受拜。而朝论以为臣下比肩事主，仪注太重。元和以后悉去旧仪，唯乘马入省门如故，上讫，宰相百僚会食都堂。”

宝历元年，御史中丞王璠恃宰相李逢吉之势，尝与左仆射李绛相遇街，交车而不避，于是绛乃上疏论劾：“左、右仆射，师长庶僚，开元中名之丞相。其后虽去三事机务，犹总百司之权。表状之中，不署其姓，尚书已下，每月合衙。上日百僚列班，宰相居上，中丞御史列位于廷。礼仪之崇，中外特异。所以自武德、贞观已来，圣君贤臣，布政除弊，不革此礼，谓为合宜。”中书门下两省以为“于礼甚当”，乃罢璠中丞。^③

^{①②} 《唐会要》卷五七《左右仆射》。

^③ 《旧唐书》卷一六九《王璠传》。

仆射即使不带“同三品”，不列相位，但仍是百僚之长，仍要管理政府机构。这是由尚书省在国家机构中的法律地位所决定的。宰相虽参决军国大政，但只有决定大政方针之权，而没有直接管理中央政府各部门的权。

尚书省为“天下政本”，故制度规定：“内外百司所受之事，尚书省皆印其发日，为立程限，京府诸司，有符移关牒下诸州府，必由都省以遣之。”^①都省即尚书省办公厅。高宗龙朔二年（662年）二月，改尚书省为中台。三年六月，高宗谓左肃机崔余庆曰：“中台政本，众务所归，分列曹僚，司存是属，事无大小，咸藉用心。”^②德宗建中二年（781年）十二月，拜郭子仪为尚书令，子仪惶恐辞让说：“臣闻王政之本，系于中台，天子所宗，谓之‘会府’”^③。

尚书省既为中央政府，所以尚书省长官左右仆射权重位隆，仪注有加于他官，实为提高中央政府威信，加强中央集权制度。

仆射之下，《六典》规定尚有尚书左右丞各1人，正四品官。左右丞“掌管辖省事，纠举宪章，以辨六官之仪制，而正百僚之文法，分而视焉”。^④左丞负责吏、户、礼三部十二司，右丞负责兵、刑、工三部十二司。左丞缺则右丞兼管，右丞缺则左丞兼管，皆得纠举省内八座（即左右仆射，六部尚书）以下，并劾御史纠举不当者。^⑤

两丞分管六部，其权甚重，所以六部公文均须送交所管左右丞勾稽审处。德宗建中三年正月，尚书左丞庾准奏：“省内诸司文案、准式，并合都省发付诸司判讫，都省勾检稽失。近日以来，旧章多废，若不由此发勾，无以总其条流。其有引敕及例不由都省发勾者，伏望自今以后不在行用之限，庶绝舛缪，式正彝伦。从之。”^⑥贞观初，未有令仆，

①②⑤⑥ 《唐会要》卷五七《尚书省》。

③ 《全唐文》卷三三二郭子仪《让加尚书令表》。

④ 《新唐书》卷四六《百官志·尚书省》。

省务繁杂，左丞戴胄，右丞魏徵，晓达吏方，质性平直，事应弹举，无所回避，及杜正伦为右丞，亦颇能厉下^①。武后永昌元年(689年)进两丞官品为从三品，并敕曰：“元阁会府，区揆实繁，都省勾曹，管辖綦重。”^②

左右丞之下，有办事人员若干，如：左右郎中各1人，从五品上；左右司员外郎各1人，并从六品上；都事6人，从七品上；左右司郎中、员外郎，各掌付十二司之事，以举正稽违省署符目。其余还有主事6人，令史18人，书令史36人，亭长6人，掌故14人。^③

按《唐六典》规制：都省掌举诸司之纲纪与其百僚之程式，以正邦理，以宣邦教。凡上之所以逮下，其制有六，曰：制、敕、册、令、教、符。凡下之所以达上，其制亦有六，曰：表、状、牋、启、辞、牒。诸司之间的公文往来，曰：关、刺、移^④。凡内外百司所受之事，皆印注明发日，为之程限，一日受，二日报。其事若紧急或送囚徒，随至即付。小事五日，不须检复；中事十日，须检复前案；大事二十日，固须计算大簿帐及咨询者；狱案三十日，指徒已上辨定须断结者。凡施行公文，应盖印者，监印官考其事目无差，然后印之。每一文件处理贯彻之后，勾司行朱讫皆书其上端，记年月日，纳诸库案。^⑤

唐代定制，凡内外百僚，日出上班视事，既午而退。下午和夜间有

① 《旧唐书》卷七四《刘洎传》。

② 《唐会要》卷五八《左右丞》。

③ 《唐六典》卷一《尚书都省》。

④ 天子曰“制”、“敕”、“册”，皇太子曰“令”，亲王公主曰“教”；尚书省下于州，州下于县，县下于乡，皆曰“符”。表状于天子，其近臣亦为状牋，启于皇太子。然于其长亦为之，非公文所施用。九品以上公文皆曰“牒”。庶人曰“辞”。“关”谓关通其事，“刺”为刺举之，“移”谓移其事于他司，移则通判之官皆连署。见《唐六典》卷一《尚书都省》。

⑤ 《唐六典》卷一《尚书都省》，《旧唐书·职官志》。

事,由值日官员处理。若遇国家危急之时或多事之秋,政务繁忙,则打破常规。^①

尚书六部采取合署办公制度。尚书都省(即都堂)居省内中心,为全省政务活动的中枢,左右仆射、左右丞俱在此办公。尚书省内,“都堂居中,左右分司。都堂之东,有吏部、户部、礼部三行,每行四司,左司统之;都堂之西,有兵部、刑部、工部三行,每行四司,右司统之。凡二十四司,分曹共理,而天下事尽矣。”^②

据《新唐书·百官志》载:“六尚书:兵部、吏部为前行,刑部、户部为中行,工部、礼部为后行。”日常都堂及各部司夜间均有值班人员,其用膳与休息等事也均有人负责。“会食都堂”由礼部膳部司主管。

总之,凡天下制敕计奏之数,省符之节,均于岁终为断归案。京师诸司皆以四月一日纳于都省,其天下诸州则本司推校,以授勾官,勾官审之连署、封印,附计帐,使纳于都省。常于六月一日都事集诸司令史对复,若有隐漏不同,皆附于考课。^③

(二) 六部二十四司

尚书省设六部,《武德令》定为吏、礼、兵、民、刑、工六部,《贞观令》定为吏、礼、民、兵、刑、工六部。武后光宅元年(684年)九月五日,准《周礼》六官,改以吏、户、礼、兵、刑、工为序。自是以后,直至清朝,沿用不改^④。六部共辖二十四司,以理朝政。按《唐六典》、《通典》和两唐书《职官志》、《百官志》所载,列唐代尚书六部二十四司组织机构如下:

① 参见《唐六典》卷一《尚书都省》。

② 《通志·职官略》三《尚书省》,另见《新唐书·百官志》、《唐两京城坊考》卷一。

③ 《唐六典》卷一《尚书都省》。

④ 《唐会要》卷五七《尚书省分行次第》。

唐代尚书六部组织机构表

机构名称	官名	官品	员额	职掌与下属编制	
尚书都省	尚书令	正二品	1	尚书令、仆射,总领百官,纲纪百揆,凡天下庶务皆会而决之,为中央行政管理中枢 都省定员编制尚有都事、主事、令史、书令史等,总计95人	
	左右仆射	从二品	各1		
	尚书左丞	正四品上	1		
	尚书右丞	正四品下	1		
	左右司郎中	从五品上	各1		
	左右司员外郎	从六品上	各1		
吏部	尚书	正三品	1	掌全国文官的选授、勋封、考课之政令 四司编制还有本司员外郎2人,其余三司各1人,并从六品上,以及主事、令史、书令史、掌固等,总计308人	
	侍郎	正四品上	2		
	四司	吏部郎中	从五品上		2
		司封郎中	从五品上		1
		司勋郎中	从五品上		1
		考功郎中	从五品上		1
户部	尚书	正三品	1	掌国家田、户、钱、谷、税收之政令 四司编制还有本司员外郎2人,其余三司员外郎各1人,并从六品上,以及主事、令史等,总计225人	
	侍郎	正四品下	2		
	四司	户部郎中	从五品上		1
		度支郎中	从五品上		1
		金部郎中	从五品上		1
		仓部郎中	从五品上		1
礼部	尚书	正三品	1	掌国家礼仪、科举及学校之政令 四司编制还有员外郎各1人,并从六品上,以及主事、令史等,总计104人	
	侍郎	正四品下	1		
	四司	礼部郎中	从五品上		1
		祠部郎中	从五品上		1
		主客郎中	从五品上		1
		膳部郎中	从五品上		1

(续表)

机构名称	官名	官品	员额	职掌与下属编制	
兵部	尚书	正三品	1	职掌武官任免与军事行政。 四司编制还有本司员外郎3人,其余三司员外郎各1人,以及主事、令史、甲库令等,总计224人	
	侍郎	正四品下	2		
	四司	兵部郎中	从五品上		2
		职方郎中	从五品上		1
		驾部郎中	从五品上		1
		库部郎中	从五品上		1
刑部	尚书	正三品	1	掌管国家司法行政与重大案件的审判 四司编制还有本司员外郎2人,其余二司员外郎各1人,以及主事、令史等,总计191人	
	侍郎	正四品下	1		
	四司	刑部郎中	从五品上		2
		都官郎中	从五品上		1
		比部郎中	从五品上		1
		司门郎中	从五品上		1
工部	尚书	正三品	1	主管全国农田水利、工程营建及工匠管理之政令 四司编制还有员外郎各1人,以及主事、令史等,总计125人	
	侍郎	正四品下	1		
	四司	工部郎中	从五品上		1
		屯田郎中	从五品上		1
		虞部郎中	从五品上		1
		水部郎中	从五品上		1

1. 吏部 吏部为六部之首,因其职掌天下官吏选授、勋封、考课之政令,国家关于职官铨综之典,封爵册勋之制,权衡殿最之法,悉以咨之。选士任官,以及对官吏的管理,无疑对一代政治影响最大。吏治清明,则国泰民安;吏治腐败,则政治黑暗,社会动乱必然接踵而

至。吏治好坏,关系到国家的兴亡与盛衰!

吏部下设四司:吏部、司封、司勋、考功。吏部司置郎中2人;一人掌考天下文吏的班秩阶品。凡叙阶之法,或以封爵、亲戚、勋庸、资荫;或以秀孝、劳考。也有免除而复叙者,皆循法以申之,不得枉冒。一人掌小选,凡未入仕而吏京司者,也分为九品,通谓之行署。员外郎2人掌判曹务。司封司设郎中、员外郎各1人,掌全国封爵。司勋司置郎中1人,员外郎2人,掌全国官吏的勋级。考功司设郎中、员外郎各1人,掌内外文武官员的考课。^①

2. 户部 唐初为民部,后避太宗讳改为户部。户部“掌天下土地、户口、钱谷之政,贡赋之差”^②。户部实际上是封建政府的财政部,主要职能是保证封建国家所需要的税收。

户部下辖四司:户部、度支、金部、仓部,各设郎中、员外郎为正副长官。户部本司掌户口、土地、赋役、贡献、蠲免、优抚、婚姻、继嗣之事;在男女的户籍中分为黄、小、中、丁、老,并以九等定天下之户。度支司掌天下租赋、物产丰约之宜、水陆道涂之利,岁计所出而支调之。金部掌天下库藏出纳,权衡度量之数。仓部掌天下库储,出纳租税、禄粮、仓廩之事;并以义仓、常平备凶年,平谷价。^③

3. 礼部 礼部掌礼仪、祭享、贡举之政。下辖四司:礼部、祠部、膳部、主客。礼部司掌礼乐、学校、衣冠、符印、表疏、图书、册命、祥瑞、铺设,及百官、宫人的丧葬赠赙。祠部司掌祠礼、享祭、天文、漏刻、国忌、庙讳、卜筮、医药、僧尼之事。膳部司掌陵庙的牲豆酒膳,大礼、大庆则献食。主客司掌二王后及诸蕃朝见之事。^④

4. 兵部 职掌武选、地图、车马、甲械之政。凡将出征,要告庙,授

① 《唐六典》卷二《吏部》,《旧唐书》卷四三《吏部尚书》。

② 《新唐书》卷四六《户部尚书》。

③④ 参见《唐六典》卷三、四《户部、礼部》,《新唐书》卷四六《百官志》一。

以斧钺；军不从令，大将有关决权。凡发兵，降敕书于尚书，尚书下文符。卫士番直，发一人以上，必复奏。诸蕃首领至，则备威仪郊导。凡俘馘，酬以绢，入钞之俘，归于司农^①。兵部下辖四司：兵部、职方、驾部、库部。

5. 刑部 掌律令、刑法、徒隶、按复讞禁之政。凡鞠大狱，以尚书侍郎与御史中丞、大理寺卿为“三司会审”。国有大赦，则集囚徒于阙下以听。下辖四司：刑部、都官、比部、司门。刑部司掌律法，按复大理及天下奏讞。都官司掌俘隶簿录，给衣粮医药，并管理诉免与反逆相坐之事。比部掌勾会内外赋敛、经费、俸禄、公廩、勋赐、赃赎、徒役课程、逋欠之物。京师仓库，三月一比，诸司、诸使、京都，四时勾会于尚书省，以后季勾前季；诸州，则岁终总勾焉。司门郎中掌门关出入之籍及阑遗之物。天下关二十六，分上、中、下。出塞逾月者，给行牒；猎手所过，给长籍，三月一换。^②

6. 工部 掌山泽、屯田、营建与工匠；以及诸司公廩纸笔墨之事。下辖四司：工部、屯田、虞部、水部。工部司掌城池土木的工役程式，凡京都营缮，皆下少府、将作供其用，役千工者先奏闻。屯田司掌天下屯田及京文武职田，诸司公廩田。虞部司掌京都衢闕、苑囿、山泽草木及百官蕃客时蔬薪炭供给及畋猎之事。水部司掌津济、船舳、渠梁、堤堰、沟洫、渔捕、漕运、碾硃之事。^③

从上述六部二十四司的职掌，可知唐代尚书六部实为中央行政管理的中枢。诚如高宗所说：“中台政本，众务所归”^④也。

① 《新唐书》卷四六《百官志》一。

② 《唐六典》卷六《刑部》，《新唐书》卷四六《百官志》。

③ 《新唐书》卷四六《工部尚书》。

④ 《唐会要》卷五七《尚书省》。

第三节 宋、辽、金、元六部

一、宋代六部

宋初官制，悉沿唐旧。然而，在“既收天下之权于中央，复收中央之权于君主”的高度集权统治下，隋唐以来的省、台、寺、监、院等中央机构，有的徒有虚名（如三省六部），有的废为闲所（如二十四司）。

《宋史·职官志》说：“三师不常置，宰相不专用。台、省、寺、监，官无定员，无专职。三省六部二十四司，类以他官主判，虽有正官，非别敕不治本司。三省长官不预朝政，侍郎给事不领省职。故居其官而不其职者，十常八九。”^①至元丰改制，情况虽有好转，仍积重难返。当时有人提出要改变这种体制，但神宗不同意，理由是“祖宗遗训”不得改动。

宋代初叶，尚书六部作为国家最高行政机关的设置和名称，仍然保留，但其实际权力却受到削弱和种种限制。首先，宋代六部长官，多以他官兼摄，居某部者，不必即有管理某部之权^②。其次，六部之官，宋代由始至终，均未完全设置。^③

再者，六部重要权力又每为其他机关所侵夺。如宋初国家财政归三司，户部职掌被侵夺。而兵政总于枢密，武官选派归吏部，兵部等于虚设。他如礼部，权分鸿胪与光禄。工部之权亦为将作、都水分割。六部之中，吏部、刑部尚有所掌，但已是“十亡二三”^④矣。《宋史·职官

①④ 《宋史》卷一六一《职官志》一。

②③ 《续通志》卷一三〇。

志》说：“吏部掌文武官吏选试、拟注、资任、迁叙、荫补、考课之政令，封爵、策勋、赏罚、殿最之法。”实际上文武官除授、封爵、策勋，皆归中书，吏部本司不与焉。即如考功赏罚，亦分隶他司。刑部之职权则为审刑院所分。

考五代之世，尚书六部已渐为闲部，所属二十四司职掌多为他司侵夺，这是宋初以他官主判六部的主要原因。元丰改制，恢复三省制，但仍置二府，对掌文武，使相互牵制。废三司使而归于户部，历元、明、清未变。六部二十四司职掌皆还于各部司。各寺、监、司之隶属于六部者，仍禀承而后行。

南宋中央政府的组织机构，虽有变动，但未出北宋前后两期的范围。这里，值得注意的是：

其一，神宗通过元丰改制，将宋初设置的一些机关归并到三省之中，使宰相与三省重新联结起来，实现了三省分立。其中以尚书省地位最为显要，尚书省长官左右仆射复为宰相，废参知政事，另设中书门下侍郎为副宰相。而左仆射兼门下侍郎以行侍中之职；右仆射兼中书侍郎，以行中书令之职。实际上是尚书省侵夺了中书门下二省之权^①。南渡后，宋中枢机构亦多变易，直到孝宗时始最后确定正宰相为左右丞相，副宰相仍复为参知政事，沿至宋末未变。尽管宰相名称屡变，但所掌职权无大变化，于是“三省之政合乎一”矣。

其二，宋初相权一分为三，非治世良策；元丰改制，罢去三司，所掌事权并入户部，较为合理。南渡后别立“国用司”而以宰相兼领，似为三司旧制的变种。当然，南宋相权与国用司权统一由宰相掌管，较北宋事权分割、各不相知的制度要好。六部二十四司及九寺五监机构，在南渡后多有兼并，总的看来是趋于简单，权力更形集中。^②

^① 《宋会要辑稿》第五八册《职官》一之七九，另见《宋史》卷一六一《职官志》。

^② 金毓黻：《宋代官制与行政制度》，《文史杂志》卷二，1942年第4期。

兹将宋代尚书六部组织情况分述于后：

尚书省的组织机构主要有尚书令、左右仆射、左右丞、左右司郎中、左右司员外郎等。据《宋史·职官志》载：尚书令“掌佐天子议大政，奉所出命令而行之。其属有六曹，凡庶务皆会要决之。凡官府之纲纪程式，无不总焉”。本来，中书、尚书令入宋朝“其位益尊，……尚书令又最贵，除宗王外，不以假人”^①。因此，自太祖“建隆以来不除，惟亲王元佐、元俨以使相兼领，不与政事”^②。左右仆射“掌佐天子议大政，贰令之职。与三省长官皆为宰相之任”^③。“自官制行，不置侍中、中书令，以左仆射兼门下侍郎，右仆射兼中书侍郎，行侍中、中书令职事”^④。

至“南渡后，置左右丞相，省仆射不置”^⑤。左右丞“掌参议大政，通治省事，以贰令、仆之职，仆射输日当笔，遇假故，则以丞权当笔知印”^⑥。迨“南渡后，复置参知政事，左右丞不置”^⑦。

宋代尚书省下隶“六曹”，即“曰吏部，曰户部，曰礼部，曰兵部，曰刑部，曰工部”。宋时，六曹尚书，地位甚隆，时人目为“六曹尚书为文昌”，所谓“文昌”者，即出纳王命，敷奏万机的“文昌天府”之意^⑧。不仅其地位甚隆，其职司亦日渐扩张，如“元丰官制既行，三司所掌职务，散于六曹、诸寺监”^⑨。

兹就六曹组织情况分述如次：

（一）吏部

《宋史·职官志》载：“吏部掌文武官吏选试、拟注、资任、迁叙、荫补、考课之政令；封爵、策勋、赏罚、殿最之法。”唐吏部掌文官选举。武官选举属于兵部，此乃宋、唐“吏部”同名而异制也。宋吏部设尚

① 见《容斋随笔》卷一二《三省长官》条。

②③④⑤⑥⑦ 《宋史》卷一六一《职官志》。

⑧ 见《百川学海》《六曹尚书为文昌》条。

⑨ 《宋史》卷一七九《食货志》。

书、侍郎、吏部郎中、司封郎中、司勋郎中、考功郎中、官告院等职司。

尚书掌文武二选之法，而奉其制度。凡文臣自京朝官，武臣自大使臣以上，选授、封爵、功赏、课最之事，所隶官分掌其事，兼总于尚书，验实而后判成。天下职事员阙，具注于籍，目取其应选者揭而书之，集官注拟，考阅以定其可否。若有疑不能决，小事则申请，大事则稟议于尚书省，应论奏者，与郎官同请^①。

侍郎分左右选：左选，掌文臣之未改官者，凡始命而未应参部者，皆试而后选，若应格则具岁月历任功罪及所举官员数，同郎官引见于便殿，稟奏改官。右选，掌武臣之未升朝者，其职任自亲民官至部队将、监为官皆掌其选授注拟之法。^②

郎中，“元丰官制行，置吏部郎中，主管尚书左右选，及侍郎左右选各一人，参掌选事而分治之”。^③

司封郎中掌官封、叙赠、承袭之事，凡事之可否，与司勋通决于长贰。^④

司勋郎中参掌勋赏之事。^⑤

考功郎中掌文武官选叙、磨勘、资任、考课之政令。^⑥官告院主管官一员（按：《通考》卷五二《职官六》载为二员），以京朝官充，掌吏、兵、勋封官告，凡入品者给告身，无品者给黄牒^⑦。

（二）户部

据《宋史·职官志》载：国初，以天下财计归之三司，本部无职掌，止置判部事一人，以两制以上充，以受天下上贡，元会陈于庭。元丰正官名，始并归户部。掌天下人户、土地、钱谷之政令，贡赋征役之事。户部置尚书、侍郎、左右曹郎中、度支郎中、金部郎中、仓部郎中等官职。

^{①②③④⑤⑥} 《宋史》卷一六三《职官志》三《吏部》。

^⑦ 《宋史》卷一六三《职官志》。

尚书、侍郎“掌军国用度，以周知其出入盈虚之事，凡州县废置，户口登耗，则稽其版籍，若贡赋、征税、敛散、移用，则会其数而颁其政令焉。凡四司所治之事，侍郎为之贰，郎中、员外郎参领之”。^①

左右曹郎中，掌分曹治事。绍兴中，专置提举帐司，总天下帐状，以户部左曹郎官兼之。右曹岁具常平钱物总数，每秋季具册以闻。^②

度支郎中参掌计度军国之用，量贡赋税租之入以为出。凡军需边备，会其盈虚而通其有无，若中外禄赐及大礼赏给，皆前期以办，岁中则会诸路财用出入之数奏于上，而以其副申尚书省。凡小事则拟划，大事谘其长贰。^③

金部郎中参掌天下给纳之泉币，计其岁之所输，归于受藏之府，以备邦国之用^④。他如平准、市舶、榷易、商税、香茶、盐礬之数，度量衡之法式皆掌之。

仓部郎中参掌国之仓庾、储积及其给受之事。^⑤

(三) 礼 部

《宋史·职官志》云：“礼部掌国之礼乐、祭祀、朝会、宴飨、学校、贡举之政令。”又云：“凡礼乐制度，有所损益，小事则同太常寺，大事则集侍从官、秘书省长贰，或百官议定以闻。”

礼部组织系统主要是：尚书、侍郎掌礼乐、祭祀、朝会、宴享、学校、贡举之政令，侍郎为之贰^⑥。礼部郎中、员外郎参领礼乐、祭祀、朝会、宴享、学校、贡举之事，有所损益，则审订以次谘决^⑦。盖尚书、侍郎虽有职掌，但以职尊不便亲行其事，故由郎中、员外郎代行之，有兴革之事，未便自主，则“谘决”之。祠部郎中掌天下祀典，道释祠庙，医药之政令^⑧。主客郎中掌以宾礼待四夷之朝

①②③④ 《宋史》卷一六三《职官志》三《户部》。

⑤⑥ 《宋史》卷一六三《职官志》。

⑦⑧ 《宋史》卷一六三《职官志》三《礼部》。

贡^①。膳部郎中掌牲牢、酒醴、膳羞之事。^②

(四) 兵 部

据《宋史·职官志》记载：“兵部掌兵卫、仪仗、卤簿、武举、民兵、厢军、土军、蕃军，四夷官封承袭之事，舆马器械之政。”

在兵部，尚书掌兵卫、武选、车辇、甲械、厩牧之政令^③。侍郎掌贰尚书之事^④。

郎中参掌本部长贰之事^⑤。

职方郎中掌天下图籍，以周知方域之广袤及郡邑镇砦道里之远近^⑥。驾部郎中掌舆辇车马驿置厩牧之事^⑦。库部郎中掌卤簿仪仗戎器供帐之事，国之武库隶焉。^⑧

(五) 刑 部

根据《宋史·职官志》所载：“刑部掌刑法、狱讼、奏讞、赦宥、叙复之事。凡断狱本于律，律所不该，以敕、令、格、式定之。”^⑨“国初，以刑部复大辟案。”

又载：太宗淳化二年，增置审刑院，掌详讞大理所断案牒而奏之。

凡狱具上，先经大理断讞，既定，报审刑，然后知院与详议官（审刑院官员）定成文章，奏记上中书，中书以奏天子论决。元丰三年八月诏曰：“省审刑院归刑部。”

刑部主要组织及其职掌为：尚书、侍郎掌天下刑狱之政令，凡丽于法者，审其轻重，平其枉直，而侍郎为之贰^⑩。郎中各 2 人，分左右厅，详掌复叙雪之事^⑪。都官郎中掌徒流配隶^⑫。比部郎中掌勾复中外

①② 《宋史》卷一六三《职官志》三《礼部》。

③④⑤ 同上书《兵部》。

⑥⑦⑧ 《宋史》卷一六三《职官志》。

⑨ 《宋史》卷一六三《职官志》释：“禁于未然之谓令，施于已然之谓敕，设于此而使彼至之，之谓格，设于此而使彼效之，之谓式。”

⑩⑪⑫ 《宋史》卷一六三《职官志》三《刑部》。

帐籍。凡场务、仓库出纳在官之物，皆月计、季考、岁会，从所隶监司检察，以上比部，至则审复其多寡、登耗之数，有陷失，则理纳。钩考百司经费，有隐昧，则会问同否，而理其侵负^①。司门郎中掌门关津梁道路之禁令，及其废置移复之事。^②

（六）工 部

《宋史·职官志》载明：“工部，掌天下城郭、宫室、舟车、器械、符印、钱币、山泽、苑囿、河渠之政，凡营缮，岁计所用钱物，关度支和市；其工料，则飭少府、将作监检计其所用多寡之数。凡百工其役有程，而善否则有赏罚。兵匠有阙，则随以缓急召募。籍坑冶岁入之数，若改用钱宝，先具模制，进御请书。造度量权衡则关金部，印记则关礼部。凡道路津梁，以时修治。”^③

工部主要组成是：尚书、侍郎，掌百工水土之政令，稽其功绪，以诏赏罚。总四司之事，侍郎为之贰。

若制作营缮，计置采伐，所用财物，按其程式以授有司，郎中、员外郎参掌之。

郎中，“凡制作、营缮、计置、采伐材物，按程式以授有司，则参掌之。”^④

屯田郎中掌屯田、营田、职田、学田、官庄之政令，及其租入、种刈、兴修、给纳之事。^⑤

虞部郎中掌山泽苑囿场冶之事^⑥。水部郎中掌沟洫津梁舟楫漕运之事^⑦。军器所掌鸠工聚材，制造戎器之政令。^⑧

文思院掌金银犀玉工巧及采绘装钿之饰。^⑨

① 《宋史》卷一六三《职官志》三《刑部》。

② 《宋史》卷一六三《职官志》。

③④⑤⑥⑦⑧⑨ 同上书《工部》。

二、辽代六部

辽六部承唐制兼采宋法而建立。但无论唐、宋,尚书六部组织甚为庞大,唯辽则甚为简约,盖因其尚书省属于南面官,专治汉人州县租赋军马之事,其枢机政要,皆在北面官的掌握中故也。

辽太祖初年,尚书省并非独立机关,只设“汉儿司”,以韩知古总其事。太宗入汴以后,乃置枢密院,掌汉人兵马之政,因以枢密院兼行尚书省事。^①

此时枢密院的组织是置枢密使、知枢密使事、枢密副使、同知枢密院事、枢密直学士、都承旨、副承旨等官员,分管院事,下设吏房、兵刑房、户房、厅房(即工部)等机构。其后尚书省扩大并成为独立的国家行政机构,置尚书令、左右仆射、左右丞^②。下设吏、户、礼、兵、刑、工六部,各部均设尚书、侍郎为正副长官,设郎中、员外郎分主各司政务。^③

三、金代六部

金建国后,太祖保留了建国前部落时代的勃极烈制度。至熙宗改革,废除勃极烈制度,袭用辽南面官的三省制度。其时,以领三省事权位最高,次为尚书省的左右丞相;中书令与侍中则在丞相之下,由丞相兼任。中书、门下二省的侍郎位在尚书左右丞之下,且多虚位。^④

后海陵确立金的尚书省一省制。如《金史·百官志序》所载:“海

①② 《辽史》卷四七《百官志》三。

③ 《续通典》卷二七《职官》五《尚书》。

④ 《金史》卷四《熙宗纪》天眷元年八月。另见宋·洪皓:《鄱阳集》卷四《跋金国文具录札子》。

陵庶人正隆元年,罢中书、门下省,止置尚书省。自省而下官司之别,曰院、曰台、曰府、曰司、曰寺、曰监、曰局、曰署、曰所,各统其属以修其职。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。”现列金代尚书省的机构设置及其编制如下表:

金代尚书省机构设置及编制表^①

机构或官名		官品	员额	职掌与下属机构
尚书令		正一品	1	总领纲纪、仪刑端揆
左右丞相		从一品	各1	为宰相,掌丞天子,平章万机。下辖六部,架阁库、提点岁赐所、堂食公使酒库、直省局
平章政事		从一品	2	
左丞、右丞		正二品	各1	为执政官,为宰相之贰,佐治省事
参知政事		从二品	2	
左 司	郎中	正五品	1	掌本司奏事,总察吏、户、礼三部受事付事,兼代修起居注官,回避其间记述之事。每月朔朝,则先集是月秩满者为簿,名曰“阙本”。及行止簿、贴黄簿,亦官制同进呈,御览毕藏之
	员外郎	正六品	1	
	都事	正七品	2	
右 司	郎中	正五品	1	掌本司奏事,总察兵、刑、工三部受事付事,兼带修注官,回避其间记述之事
	员外郎	正六品	1	
	都事	正七品	2	掌同左司

^① 参见王超,《中国政治制度史》,中国政法大学出版社1987年版,第597—599页。

(续表)

机构或官名		官品	员额	职掌与下属机构
吏部	尚书	正三品	1	掌文武选授、勋封、考课、出给制造之政 侍郎以下皆为尚书之贰。郎中掌文武选，流外迁用，官吏差使，行止名簿，封爵制造。另一人掌勋级酬赏、承袭用荫、循迁、致仕、考课、议谥之事。员外郎所掌同郎中
	侍郎	正四品	1	
	郎中	从五品	2	
	员外郎	从六品	4	
	主簿	从七品	4	
户部	尚书	正三品	1	尚书、侍郎掌知管、差除、校勘行止、分掌封勋资考之事。郎中而下，皆以一员掌户籍、物力、婚姻、田宅、财业、盐铁、酒茶、市易等事，一员掌度支、国用、俸禄、贡赋、府库、计簿等事
	侍郎	正四品	2	
	郎中	从五品	3	
	员外郎	从六品	3	
	主事	从七品	5	
礼部	尚书	正三品	1	掌凡礼乐、祭祀、燕享、学校、贡举、仪式、制度、符印、表疏、图书、册命、祥瑞、天文、漏刻、国忌、庙讳、医卜、四方使客、诸国进贡、犒劳张设之事 下设左三部检法司，掌披详法状，检断各司取法文字
	侍郎	正四品	1	
	郎中	从五品	1	
	员外郎	从六品	1	
	主事	从七品	2	
兵部	尚书	正三品	1	掌兵籍、军器、城隍、镇戍、厩牧、铺驿、仪仗、车辂、郡邑图志、险阻障塞、远方归化之事
	侍郎	正四品	1	
	郎中	从五品	1	
	员外郎	从六品	2	

(续表)

机构或官名		官品	员额	职掌与下属机构
刑部	尚书	正三品	1	尚书掌律令格式、审定刑名、关津讥察、赦诏勘鞠、追征给没等事；侍郎掌监户、官户、配隶、诉良贱、城门启闭、官吏改正、功赏捕亡等事
	侍郎	正四品	1	
	郎中	从五品	1	
	员外郎	从六品	2	
工部	尚书	正三品	1	掌修造营建法式、诸作工匠、屯田、山川之禁、江河堤岸、道路桥梁之事。下属有复实司，掌复实营造材物、工匠价值等事。右三部检法司，掌同左司
	侍郎	正四品	1	
	郎中	从五品	1	
	员外郎	从六品	1	

四、元代六部

元代由中书省一省制代替沿行已久的三省制，由中书省统辖尚书六部。但是元代并不是绝对未设尚书省。据《元史》所载，元代曾先后三次置尚书省。不过时间均不长，旋设旋罢。这除了财政上的原因之外，也有新进权贵企图以别立尚书省同中书省争权的因素。^①

元代中书省，置中书令1人，常以皇太子兼之^②。但太子多挂名而已。中书省的长官，即元代真正的实际上的宰相乃是右丞相及平章政事。中书省之下设六部。元初以吏、户、礼为左三部，兵、刑、工为右

① 《元史纪事本末》卷一五《尚书省之复》。

② 《续通考》卷五二《中书省》。

三部,后又以吏、礼为一部,兵、刑为一部,户、工为一部,其后始分列为六部。

兹据《元史·百官志》记载,将元代中书省下辖的尚书六部的组织系统分述如下:

(一) 吏 部

置尚书 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。掌天下官吏选授之政令。凡职官铨综之典,吏员调补之格,封勋爵邑之制,考课殿最之法,悉以任之^①。事务人员,又有主事 3 员,蒙古必阁赤(高级书写人员)3 人,令史 25 人,回回令史 2 人,怯里马赤(译史)1 人,知印 2 人,奏差 6 人,蒙古书写 2 人,铨写 5 人,典吏 19 人。^②

(二) 户 部

设户部尚书 3 员,正三品;侍郎 2 员,正四品;郎中 2 员,从五品;员外郎 3 员,从六品。掌天下户口钱粮田土之政令。

凡贡赋出纳之经,金币转通之法,府藏委积之实,物货贵贱之直,敛散准驳之宜,悉以任之^③。事务人员,又有主事 8 员,蒙古必阁赤(高级书写人员)7 人,令史 61 人,回回令史 6 人,怯里马赤(译史)1 人,知印 2 人,奏差 32 人,蒙古书写 1 人,典吏 22 人,司计官 4 人。^④

(三) 礼 部

设有礼部尚书 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。掌天下礼乐祭祀朝会燕享贡举之政令。凡仪制损益之文,符信简册之信,神人封谥之法,忠孝贞义之褒,送迎聘好之节,文学僧道之事,婚姻继续之辨,音艺膳供之物,悉以

^{①②} 《元史》卷八五《百官志》一《吏部》。

^{③④} 同上书《户部》。

任之^①。事务人员,又有主事2员,蒙古必闾赤(高级书写人员)2人,令史19人,回回令史2人,怯里马赤(译史)1人,知印2人,奏差12人,典吏3人。”^②

(四) 兵 部

设置兵部尚书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。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,驰马牛羊鹰隼羽毛皮草之征,驿乘邮运抵应公廩皂隶之制,悉以任之。^③

事务人员,又有主事二员,蒙古必闾赤(高级书写人员)2人,令史14人,回回令史1人,怯里马赤(译史)1人,知印2人,奏差8人,典吏3人。^④

(五) 刑 部

置有刑部尚书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。掌天下刑名法律之政令。

凡大辟之按复,系囚之详讞,孳收产没之籍,捕获功赏之式,冤讼疑罪之辨,狱具之制度,律令之拟议,悉以任之^⑤。事务人员,又有主事3员,吏属则蒙古必闾赤(高级书写人员)4人,令史30人,回回令史2人,怯里马赤(译史)1人,知印2人,奏差2人,书写3人,典吏7人。^⑥

(六) 工 部

设工部尚书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。掌天下营造百工之政令。凡城池之修濬,

①② 《元史》卷八五《百官志》—《礼部》。

③④ 《元史》卷八五《百官志》—《兵部》。

⑤⑥ 《元史》卷八五《百官志》—《刑部》。

土木之缮葺,材物之给受,工匠之程式,铨注局院司匠之官,悉以任之。^① 事务人员,主要有主事 5 员,蒙古必闾赤(即高级书写人员)6 人,令史 42 人,回回令史 4 人,怯里马赤(即译史)1 人,知印 1 人,奏差 30 人,蒙古书写 1 人,典史 7 人,司程官 4 员,右三部照磨 1 员^②。

第四节 明、清六部

一、明代六部

明代初年,沿用元制,尚书六部隶属于中书省。洪武十三年(1380 年),撤销中书省和废除丞相职务以后,六部(吏、户、礼、兵、刑、工)的职权和地位大大提高,成为直接对皇帝负责的中央最高一级行政机关。

但是,由皇帝一人直接领导六部及其他国家机关,一日万机,天子怎能一一亲批?

据《实录》载,洪武十七年九月十四日至二十一日,八日之间,内外奏札凡一千六百六十,计三千三百九十一事。章奏如此浩繁,均要皇帝一一裁决,是无论如何也办不到的。这样就出现明中叶以后太监干预朝政,内阁首辅揽权自恣以至于祸国的局面。^③

在明代,六部各设尚书 1 人,正二品;左右侍郎各 1 人,正三品。下置各司设郎中 1 人,正五品;员外郎 1 人,从五品^④。现将明代六部组织及职掌列表于后:

①② 《元史》卷八五《百官志》。

③ 参见《明史》卷七四《职官志》三《汇证》。

④ 《明史》卷七二《职官志》一。

明代六部机构设置及职掌表^①

部别	机构或官名	品秩	员额	职 掌	备 注	
吏 部	吏部尚书	正二品	1	掌天下官吏选授、封勋、考课之政令。以甄别人才，赞治天子		
	左侍郎	正三品	1	侍郎为(尚书)之贰		
	右侍郎	正三品	1			
	司务厅	司务	从九品	2	掌催督稽缓勾销簿书	
	文选清吏司	郎中	正五品	1	掌官吏班秩、迁升、改调之事，以赞尚书	按清吏司为尚书之辅佐机关。故云“以赞尚书”
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	1		
	验封清吏司	郎中	正五品	1	掌封爵、袭荫、褒赐、吏算之事，以赞尚书	
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	1		
稽勋清吏司	郎中	正五品	1	掌勋级、名籍、丧养之政，以赞尚书		
	员外郎	从五品	1			
	主事	正六品	1			
考功清吏司	郎中	正五品	1	掌官吏考课、黜陟之事，以赞尚书		
	员外郎	从五品	1			
	主事	正六品	1			

^① 参见杨树藩：《明代中央政治制度》，台湾商务印书馆出版，第99—132页。

(续表)

部别	机构或官名	品秩	员额	职 掌	备 注	
户	户部尚书	正二品	1	掌天下户口、田赋之政令。稽版籍、岁会、赋役实征之数，以下所司。天子耕籍，则尚书进耒耜。佐邦国，贍军输，利漕运。蠲减赈贷，输转屯种，实边储，以禄廩之制驭贵贱 侍郎贰之		
	左侍郎	正三品	1			
	右侍郎		1			
	司务厅	司务	从九品	2	(职掌如吏部)	
部	十三清吏司	郎中	正五品	各 1	各掌其分省之事，兼领所分两京直隶贡赋及诸司卫所禄俸，边镇粮饷并各仓场盐课钞关。	为浙江、江西、湖广、陕西、广东、山东、福建、河南、山西、四川、广西、贵州、云南等十三清吏司
		员外郎	从五品	各 1		
		主事	正六品	各 2		
		检校	正九品	各 1		

(续表)

部别	机构或官名	品秩	员额	职 掌	备 注	
礼 部	礼部尚书	正二品	1	掌天下礼仪、祭祀、宴飨、贡举之政令	太常寺“掌祭祀礼乐之事。总其官属，籍其政令，以听于礼部”	
	左侍郎	正三品	1	侍郎佐之		
	右侍郎		1			
	司务厅	司务	从九品	2	(职掌如吏部)	
	仪制清吏司	郎中	正五品	1	分掌诸礼文、宗封、贡举、学校之事	“礼科(给事中)监订礼部仪制”
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	1		
	祠祭清吏司	郎中	正五品	1	分掌诸祀及天文、国恤、庙讳之事	钦天监“每岁冬至日，呈奏明岁大统历，移送礼部颁行”
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	1		
主客清吏司	郎中	正五品	1	分掌诸蕃朝贡、接待、给赐之事	钦天监官“乏人则移礼部访取而试用焉”	
	员外郎	从五品	1			
	主事	正六品	1			
精膳清吏司	郎中	正五品	1	分掌宴飨、牲豆、酒膳之事		
	员外郎	从五品	1			
	主事	正六品	1			

(续表)

部别	机构或官名		品秩	员额	职 掌	备 注
兵 部	兵部尚书		正二品	1	掌天下武卫官军选授、简练之政令	五军“都督府，掌军旅之事。各领其都司卫所，以达于兵部”
	左侍郎		正三品	1	侍郎佐之	
	右侍郎			1		
	司务厅	司务	从九品	2	(掌如吏部)	
	武选清吏司	郎中	正五品	1	掌卫所武官选授、升调、袭替、功赏之事	
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	2		
	职方清吏司	郎中	正五品	1	掌舆图、军制、城隍、镇戍、简练、征讨之事	
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	2		
车驾清吏司	郎中	正五品	1	掌卤簿、仪仗、禁卫、驿传、厩牧之事		
	员外郎	从五品	1			
	主事	正六品	2			
武库清吏司	郎中	正五品	1	掌戎器、符勘、尺籍、武学、薪隶之事		
	员外郎	从五品	1			
	主事	正六品	2			

(续表)

部别	机构或官名	品秩	员额	职 掌	备 注	
刑 部	刑部尚书	正二品	1	掌天下刑名及徒隶勾复 关禁之政令	十三清 吏司为：浙 江、江西、 湖广、陕 西、广东、 山东、福 建、河南、 山西、四 川、广西、 贵州、云南	
	左侍郎	正三品	1	侍郎佐之		
	右侍郎		1			
	司务厅	司务	从九品	2		(掌如吏部)
	十三清吏司	郎中	正五品	各 1		各掌其分省及兼领所分 京府直隶之刑名
		员外郎	从五品	各 1		
		主事	正六品	各 1		
	照磨所	照磨	正八品	1		照刷文卷,计录赃贓
		检校	正九品	1		
	司狱司	司狱	从九品	6		率狱吏典囚徒

(续表)

部别	机构或官名	品秩	员额	职 掌	备 注	
工 部	工部尚书	正二品	1	掌天下百官山泽之政令		
	左侍郎	正三品	1	侍郎佐之		
	右侍郎		1			
	司务厅	司务	从九品	2	(掌如吏部)	
	营缮清吏司	郎中	正五品	1	典经营兴作之事	该司员外郎原1人,后增为2人
		员外郎	从五品	2		
		主事	正六品	2		
	虞衡清吏司	郎中	正五品	1	典山泽采捕、陶冶之事	
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	2		
	都水清吏司	郎中	正五品	4	典川泽、陂池、桥道、舟车、织造、券契、量衡之事	原郎中1人,后增为4人
		员外郎	从五品	1		
		主事	正六品	2		
屯田清吏司	郎中	正五品	1	典屯种、抽分、薪炭、夫役、坟墓之事		
	员外郎	从五品	1			
	主事	正六品	2			

（一）吏部

明代六部，论其职权，无让秦汉九卿，其中以吏部之权尤重。诚如赵翼在《廿二史札记》中所云：“明初六部，属中书省权轻，多仰丞相意旨。洪武十三年（1380年），中书省革，部权乃专，而铨部尤要。……量能授职，核功过以定黜陟，则唯吏部主之。”举凡布政、六部堂官、方面大臣，皆由吏部选用。^①

明代吏部下设文选、验封、稽勋、考功四清吏司。吏部尚书掌天下官吏选授、封勋、考课之政令，以甄别人才，赞治天子。文选司掌官吏班秩升迁、改调之事；验封司掌封爵、荫袭、褒赠、吏算之事；稽勋司掌勋级、名籍、丧养之事；考功司掌官吏考课、黜陟之事。^②

吏部掌理铨政，主管文官的考核与任免。政府各部门，从中央到地方，官吏的多寡、出缺，都由吏部调补任免。明制，吏部对官吏的任免，皇帝和阁臣一般不得干涉。但有明一代是宦官专权，内阁首辅也常常俯首听命，吏部尚书欲正直用人，而不受司礼监的制约，是很难的。朝廷多以大学士兼吏部尚书，俾使其可以行使职权。

（二）户部

有尚书1人，左右侍郎各1人。下设浙江、江西、湖广、陕西、广东、山东、福建、河南、山西、四川、广西、贵州、云南十三清吏司。每司各有郎中1人。宣德以后，增设山西司郎中3人，陕西、贵州、云南三司郎中各2人，山东司郎中1人。

户部尚书掌天下户口、田赋之政令，稽版、岁会、赋役实征之数，以下达所司。每十年编订黄册（即户口簿册）一次，详列每户户主、户口、田产以及应负赋役，一式四份，分存各级政府，作征收赋役的根据。凡田地之侵占、投献、诡寄、影射有禁，人户之隐漏、逃亡、朋充有

① 赵翼：《廿二史札记》卷三三《明吏部权重》。

② 《明史》卷七二《职官志》一《吏部》。

禁,继嗣、婚姻不如令有禁,皆得综核而纠正之。

十三司各掌其分省之事,兼领所分两京,直隶贡赋,及诸司、卫所禄俸,边镇粮饷,并各仓场盐课、钞关。每司分为四科:(1)民科,主所属省府、州、县地理、人物、图志、古今沿革,山川险易,土地肥瘠、宽狭,户口、物产多寡登耗之数。(2)度支,主会计夏税、秋粮、存留、起运及赏赉、禄秩之经费。(3)金科,主市舶、鱼盐、茶钞税课,及赃罚之收析。(4)仓科,主漕运、军储出纳料粮。

此外,户部掌理粮仓,遇有天下灾荒,户部管理开仓赈灾,决定减免赋税,供给军粮。户部还掌理太仓银,管辖国库开支,皇帝也不能任意支取。

(三) 礼 部

置尚书 1 人,左右侍郎各 1 人。下设仪制、祠祭、主客、精膳四清吏司,每司置郎中 1 人。洪武六年(1373 年),设尚书、侍郎各 2 人,分四属部。名称与上述稍异,二十九年始改为上述制度。

礼部尚书掌天下礼仪、祠祭、宴飨、贡举之政令。礼仪司掌诸礼文、宗封、贡举、学校之事。祠祭司掌诸祀典及天文、国恤、庙讳之事。主客司掌诸蕃朝贡、接待、给赐之事。精膳司掌宴飨、牲豆、酒膳之事。

礼部尚书及侍郎自成化后必由翰林出身,由翰林出身的尚书可兼学士,侍郎可兼侍读。但此制常被破坏。明末,礼部尚书任用甚滥,实际上类似加官,变成虚衔。

(四) 兵 部

有尚书 1 人,左右侍郎各 1 人。下设武选、职方、车驾、武库四清吏司,每司郎中 1 人。

兵部尚书掌天下武卫官军选授、简练之政令。武选司分掌卫所土官选授、升调、袭替、功赏之事。职方司掌舆图、军制、城隍、镇戍、简练、征讨之事。车驾司掌卤簿、仪仗、禁卫、驿传、厩牧之事。武库司掌戎器、符勘、尺籍、武学、薪隶之事。

在明代,兵部尚书、侍郎均可以出外督师,参赞戎机。永乐四年(1406年),成国公朱能为大将军,征讨交趾,兵部尚书刘儁参赞戎务^①。嘉靖六年(1527年),王守仁以兵部尚书兼左都御史,总制两广、江西、湖广军务^②。天启元年(1621年),熊廷弼为兵部尚书,兼右副都御史,经略辽东^③。崇祯元年(1628年),袁崇焕以兵部尚书兼右副都御史,督师蓟辽。兼督登、莱、天津军务。^④

(五) 刑 部

其属有辖区同户部的浙江等十三清吏司。刑部尚书掌天下刑名及徒隶、勾复、关禁之政令。十三司各掌其分省及兼领所分京府、直隶之刑名。

(六) 工 部

其属有营缮、虞衡、都水、屯田四清吏司。工部尚书掌天下百官、山泽之政令。营缮司典经营兴作之事。虞衡司典山泽采捕、陶冶之事。都水司掌川泽、陂池、桥道、舟车、织造、券契、量衡之事。屯田司典屯种、抽分、薪炭、夫役、坟茔之事。^⑤

明代六部,虽以吏部为首,职权较重,但从制度的建树看,则以户、刑二部最重要,各辖十三司,实行按地区划分辖区的制度,这是前代所没有的,从此打破了隋、唐以来中央机关六部二十四司的体制。户、刑二部机构的扩大,表明了明代君主专制在剥削和镇压两方面的空前加强。

南京六部,明初以南京为首都,成祖定都北京,六部机关随迁北京。仁宗洪熙元年(1425年),复置各部官属于南京。英宗正统六年

① 《明史纪事本末》卷二二。

② 《明史》卷一七《世宗纪》一,另见《明史》卷一九五《王守仁传》。

③ 《明史》卷二二《熹宗纪》。

④ 《明史》卷二五九《袁崇焕传》。

⑤ 以上见《明史》卷七二《职官志》一《六部》。

(1441年),南京六部均加“南京”字,即“南京吏部”、“南京户部”,等等。南京六部亦设尚书、侍郎等官职,其所属机构,要远小于北京六部,尤其是户、刑二部,则不设十三司。南京六部所管辖的区域,只限于南京留都所属十四府、四直隶州、九十七县地方,北至丰沛,西至英山,南至婺源,东至海^①。但也有例外,如武宗正德三年(1508年),命南京工部侍郎毕亨赈湖广、河南饥荒;八年又命南京刑部侍郎邓璋赈江西饥荒。另外,南京御史弹劾北京朝官之事颇多。总的看来,南京六部多属清闲衙门。

二、清代六部(附:理藩院、总理各国事务衙门、通政使司)

清代的中央行政管理机关,沿袭明制设尚书六部。但清代尚书六部的职权,比起明代要小得多。明朝皇帝诏令下达,必须经过六部,全国各地的公事奏章送呈,也要经过六部。明代全国用人调兵的大权,都归吏部和兵部管。清代的六部,权限就小多了,不能对各省督抚直接发布命令,加之各部的尚书及左右侍郎,均满汉各1人,且人人都可单独上奏。清代六部已经不是主管全国行政的最高机关,六部尚书也不是行政管理的最高负责人。现将清代六部的组织情况分述如下:

(一) 吏 部

设尚书,从一品,左右侍郎,从二品,为正副长官,均满汉各1人。下设文选、考功、稽勋、验封四清吏司。各司置郎中,正五品,员外郎,从五品,为正副长官,由满、蒙、汉人充任。计吏部四司郎中15人,其中满人9,汉人5,蒙古人1;员外郎18人,其中满人11,汉人7,蒙古

^① 《明史》卷四〇《地理志》—《南京》。

人1。部辖机关尚有堂主事、司务、笔帖式等官员。

吏部职掌文职官吏铨选、考课、俸给以及勋阶黜陟之政。清代官吏分九品，每品有正从，共十八级。封赠分为十八阶。命妇封号分九级，自一品夫人至孀人，因子孙封者则加“太”字。

（二）户 部

设尚书、侍郎为之长贰，员额、品级与吏部同。其属有山东、山西、河南、江南、江西、福建、浙江、湖广、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州等十四清吏司。总共设郎中 32 人，员外郎 52 人。

户部总掌天下户口、土地之籍，军国一切经费出入，悉为统理。各司则掌其分省民赋，及八旗诸司廩禄、军士粮饷，各仓盐课，钞关杂税。另外还设总理三库大臣以掌库藏出纳，内仓监督、四厂大使、总督仓场侍郎及京师崇文门正监督等官，分掌仓储、铸币、河务之事。

（三）礼 部

设尚书、侍郎，掌五礼之秩序，教育与贡举之政。其属有典制、祠祭、主客、精膳四司。另设铸印局，掌铸宝玺及百官印信。乐部乐典大臣，掌考乐律，以辨祭祀、朝会、宴飨之用。

（四）兵 部

设尚书、侍郎为长贰，掌武职铨选、简核军费，以及镇戍、马政、兵器、绘图、邮传之政令。下设武选、车驾、职方、武库四司。

（五）刑 部

设尚书、侍郎，掌折狱审刑，简核法律。其属有直隶、奉天、江苏、安徽、江西、福建、浙江、湖广、河南、山东、山西、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州、督捕十八清吏司。奉天司掌盛京、黑龙江、吉林将军及奉天府所属刑狱。安徽司兼镶红旗文移关白之事。河南司兼管礼部、太常寺、光禄寺、鸿胪寺、国子监、礼科，以及正红旗文移关白之事，凡涉夏令热审则告各司颁行天下，钦恤如例。山东司则兼管兵部、太仆寺、兵科文移关白之事，凡涉军营捕获盗窝，岁登其功请叙。督捕司掌

中外旗人逃亡之事。另有秋审处主核秋录大典。

(六) 工 部

设尚书、侍郎掌工虞器用，办物庀材，其有陵寝、官府、城垣、仓库诸营建大事，各率所司，分督监理。

其属有营缮、虞衡、都水、屯田四司。营缮司掌坛庙、官府、仓库、廨宇、营房之营建，并掌管工匠名籍之事。虞衡司掌山泽采办，陶冶器用。都水司掌水利、道路、桥梁之事。屯田司掌修缮陵寝，屯种抽成之事。

清代六部，虽设尚书、侍郎为之长贰，但却是多头政治。清制，侍郎可以直接上奏，尚书无权节制。一个部正副长官6个人，实际上就是6个长官，谁也管不了谁，都直接对皇帝负责。这就大大削弱了六部作为国家行政中枢的领导作用。

尤其是军机处成立以后，六部具体职权也受到了侵夺。六部主要官员虽设满汉复职，但权力地位极不平等，主要职权均归满人长官。汉官的实际职权受到很大的限制，这一点连清朝皇帝自己也承认，顺治在《十朝圣训》中说：“朕自亲政以来，各衙门奏事，只见满臣，不见汉臣。”总之，在集权专制高度发展的清代，六部尚书的实际职权是很有限的。

理藩院

理藩院掌蒙古及番部封授、朝觐、贡献、黜陟、征发之政。理藩院设尚书1人，从一品；左右侍郎各1人，从二品；额外侍郎1人，从二品。尚书与左右侍郎为理藩院正副长官，俱用满人担任，间或有蒙古人充之。

其僚属有：满档房堂主事，满2人，蒙3人，并为正六品；汉档房堂主事，1人，正六品，以汉军出身充任。档房主事职掌文案章奏。领办处员外郎，满1人，从五品；主事，蒙1人，正六品。掌综领众务。司务厅司务，满蒙各1人，正八品，掌出纳文移。

理藩院下设旗籍、王会、柔远、典属、理刑、徠远六个清吏司，各司设郎中 1—3 人，正五品；员外郎 2—8 人，从五品，均由满、蒙人充任，惟旗籍司员外郎须有 1 人由宗室出任，柔远司郎中亦须有 1 人由宗室出任。^①

清朝疆域辽阔，是一个多民族的封建大帝国，理藩院职掌汉人以外的各少数民族事务，事关国家的统一与安定，权职极重。所以有清一代多以内阁大学士兼领理藩院事。理藩院不仅掌官属、部众、宗教、屯田游牧诸事，还负责各边地对外贸易和外交事务。

总理各国事务衙门

鸦片战争后，资本主义列强打开了中国的大门，由强迫通商到派公使进驻北京，并拒绝以“藩邦”“外夷”的身份同理藩院打交道。于是，清政府被迫在中央设立一个专门的外事机构——总理各国事务衙门，1861 年在北京建立^②。为列强和慈禧太后所信任的恭亲王奕訢，被委以执掌军机处，兼领总理衙门事务，从而取代理藩院和五口通商大臣地位，直接与列强驻京使臣办理一切对外事务。

总理各国事务衙门的组织机构，设总理大臣，以军机大臣兼任，由皇帝特简，无定员。总理大臣上行走，由内阁、部院京堂内特简兼任，无定员^③。总理大臣之下设总办章京，满汉各 2 人；帮办章京，满汉各 1 人；章京、额外章京，满汉各 8—10 人^④。总理衙门分设英国、法国、俄国、美国、海防五股和司务厅、档案房^⑤。英国股还兼办奥匈帝国以及西洋各国通商事务，美国股兼办德、意、比、丹、挪威、瑞典、葡、秘鲁等八国同中国的外交事务，法国股兼办荷、西、巴西三国事务，俄国股则兼办日、俄两国的交涉以及在蒙古的对俄贸易，中俄边

① 《清史稿·职官志》二《理藩院》。

② 《清史稿·文宗纪》。

③④⑤ 《大清会典》卷九九《总理各国事务衙门》。

界事务等。海防股掌南北洋防务与长江防务,以及有关电信、铁路、矿务等对外交涉事务。

总理衙门附属机构还有一个为培养外事人才的同文馆,和掌管中国海关的总税务司。

光绪二十七年(1901年),改总理各国事务衙门为外务部,举凡条约签订和履行,派遣和管理驻外使臣,保护外商、外侨和教士,办理各种贸易、关税、国债、铁路、邮政、工矿、海防、边界,以及留学、招工等一切对外事务,外务部无不包揽,从而在更大的权限范围内与世界各国进行交往。^①

从总理各国事务衙门到外务部职掌外交事务的半个世纪,是外国资本主义列国和中国封建势力相勾结,不断扩大对中国的侵略,加速中国半殖民地化的过程。它的设立,既是清朝政权半殖民地化的标志,又是对中国最后一个封建王朝中央职官制度的重大冲击和突破。

通政使司

明清两朝都设有通政使司,其职“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,赍状奏闻。即五军、六部、都察院等衙门有事关机密重大者,其入奏仍用本司印信”。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。午朝则引进臣民之言事者,有机密则不时入奏,有违误则籍而汇请。“凡议大政、大狱及会推文武大臣必参与”。^②

通政使司设通政使 1 人,正三品;左右通政各 1 人,眷黄右通政 1 人,俱正四品;左右参议各 1 人,正五品。其属有经历、知事各 1 人。

清朝改左右通政为副使。通政使、副使、参议俱满汉各 1 人。经

^① 《清史稿》卷一二〇《职官志》六。

^② 《明史》卷七三《职官志·通政使司》。

历、知事正七品，亦满汉各 1 人^①。清朝鉴于明代通政使独揽启视章奏大权，规定百官章奏可以自达，“在京径送内阁，在外邮递至司移送内阁，则皆进呈御览”^②。这样，清代通政使司就“无执奏之专，无封驳之重，无中蔽之隐，无参预之私。于庶务为大公，于群情为直达，此通政司一官，名虽沿而实则异”。^③

① 《清史稿》卷一一六《职官志·通政使司》。

②③ 《清朝文献通考》卷八二《职官考·通政使司》。

第四章 诸监、院、馆制度

在封建时代的职官制度中，诸监、院、馆系统也是历代王朝中央职官总体制中非常重要的部门。诸监、院、馆大抵带有业务机关的性质，如秘书监掌图书秘籍，国子监掌教育，将作监掌工程营建，都水监掌水利灌溉，钦天监掌天文历法，太医院掌医药医疗，史馆掌修史书等。总的看来，诸监、院、馆多带有较强的专业性和技术特点。

第一节 诸 监

一、秘 书 监

秘书监是古代封建政府掌管图书秘籍的机关。东汉桓帝延熹二年(159年)，初置秘书监，掌典图书古今文字、考合异同^①，属太常，因其所掌乃禁中图书秘记，故曰：“秘书”。《汉官》云：秘书监一人，秩六百石。曹操又置秘书令以典尚书奏事，此即后来的中书之任^②。魏文

① 《太平御览》卷二三三《职官部》三—《秘书监》引《东观汉记》。

② 参见《大唐六典》卷一〇《秘书省》。

帝黄初中,改秘书,立中书,而秘书令又改为秘书监,以掌艺文图籍之事,初属少府。及王肃为秘书监,以为秘书之职,即汉东观之任,而其时少府地位已衰微,不应再属少府,于是上表云:“秘书司先王之载籍,掌制书之典谟,与中书相亚,宜与中书为官联。”^①自此秘书监遂不再隶于少府。晋设秘书寺,梁改寺为省,置监。陈朝依梁制,后魏、北齐及北周亦有秘书省之设。

现将魏晋南北朝时期秘书省的组织状况大致叙述如下:

(一) 秘书监

魏置秘书监 1 人,第三品,秩六百石,专掌艺文图籍之事,初属少府,自王肃为监始不隶。晋设秘书寺,监 1 人,品第五,宋、齐亦同于晋。梁改寺为省,秘书监增秩中二千石,品第三。后魏亦设秘书省,监初从第二品中,太和末,为正第三品,北齐因之。据《六典》载:北周春官府置外史下大夫掌书籍,亦为秘书监之任。

(二) 秘书丞

魏设秘书左右之丞,第六品,秩四百石。晋复置秘书丞 2 人,品秩同魏。至梁增品第五,秩六百石。后魏秘书丞 1 人,正第五品上,北齐悉同。

(三) 秘书郎

魏武建国,置秘书郎,秩四百石,犹不得朝服。晋秘书郎 4 人,第四品,秩六百石。后魏、北齐又谓之郎中,员 4 人,正第七品上。秘书郎以下尚有校书郎、令史及其他诸职官。

隋沿置秘书省,掌经籍图书监国史,并以其领著作、太史二局。秘书监 1 人,初正三品,炀帝降为从三品,后又改监为令。炀帝增置少监 1 人,后又改少监为少令。又置丞 1 人。隋初置秘书郎 4 人,正七品,炀帝加增为从五品,并加置左郎 4 人,从六品。以下还设

^① 《太平御览》卷二三三《职官部·秘书监》引。

校书郎、正字、录事、令史、书令史、儒林郎、楷书郎等职官。著作局置郎、佐郎、校书郎等。太史局置令、丞、司历、监侯等。唐因隋制，置监1人，从三品；少监2人，从四品上；丞1人，从五品上。以下还设秘书郎、校书郎、正字、主事、令史、书令史等职。著作局置郎、佐郎、校书郎等，著作郎掌修撰碑志祝文祭文，与佐郎分判局事。太史局改司天台，设监、少监、丞及主簿、主事等员^①。五代亦置秘书省，其组织大体仍沿唐制。

宋代秘书省，据《宋史·职官志》云：“置监、少监、丞各1人。监掌古今经籍、图书、国史实录、天文历数之事，少监为之贰，而丞参领之。”又云：“其属尚有著作郎1人，著作佐郎2人，掌修纂日历；秘书郎2人，掌集贤院、史馆、昭文馆、秘阁图籍，以甲乙丙丁为部，各分其类；校书郎4人，正字2人，掌校讎典籍，判正讹谬，各以其职，隶于长贰。”此外，秘书省的隶属机构有秘阁、日历所、会要所、国史实录院、太史局等。

辽秘书监设有太监，少监、丞、主簿、秘书郎等职官。隶属单位有著作局，置“著作郎、著作佐郎、校书郎、正字”等员。^②

金亦置秘书监，有“监1员，从三品；少监1员，正五品；丞1员，正六品；秘书郎2员，通掌经籍图书。校书郎1员，从七品，专掌校勘在监文籍。”其佐属机构有：著作局“掌修日历”。笔砚局“掌御用笔砚等事”。书画局“掌御用书画纸札”^③。

元承辽、金之制，设秘书监。据《新元史·百官志》载，秘书监掌历代图籍，并阴阳禁书，其设“卿4员（正三品），太监2员（从三品），少监2员（从四品），丞2员（从五品），典簿1员（从七品）。属官：著作郎

① 《唐六典》卷一〇《秘书省》，《新唐书》卷四七《百官志》二。

② 《辽史》卷四七《百官志》三《秘书监》。

③ 《金史》卷五六《百官志》。

2员(从六品),著作佐郎2员(正七品),秘书2员(正七品),校书郎2员(正八品),辨验书画直长1员(正八品)”。其时,秘书监盖以纯学术性机关,与朝政关涉较少,被时人目为“散局”。

二、国子监

中国古代职掌教育的机构是国子监,为封建王朝的最高学府。国子监据《周礼》“国之贵游子弟学焉”^①之意而得名。汉有太学,晋为国子学,北齐称国子寺,至隋代始无所统属,改为国子监,使教育脱离宗庙而独立发展。

《隋书·百官志》载:国子监置祭酒1人,从三品;司业1人,从四品;丞3人,从六品。并置主簿、录事各1人。国子学置博士,正五品,助教,从七品,员各1人。学生无常员。太学博士、助教各2人,学生500人。先是仁寿元年,省国子祭酒、博士,置太学博士员5人,为从五品,总知学事。至是太学博士降为从六品。^②

唐因隋制,亦有国子监之设。据《新唐书·百官志》所载:国子监置“祭酒1人,从三品;司业2人,从四品下。掌儒学训导之政,总国子、太学、广文、四门、律、书、算凡七学。”“丞1人,从六品下,掌判监事”。“主簿1人,从七品下,掌印,句督监事。”^③

至于宋代,国子监“旧置判监事2人,以两制或带职朝官充,凡监事皆总之。直讲8人,以京朝官、选人充,掌以经术教授诸生。丞1人,以京朝官或选人充,掌钱谷出纳之事。主簿1人,以京官或选人充,掌文簿以勾考其出纳。监生无定员。”^④此后,“元丰官制行,始置祭酒、

① 《周礼注疏》卷一四《地官·师氏》,《十三经注疏》本。

② 《隋书》卷二八《百官志·国子监》。

③ 《新唐书》卷四八《百官志·国子监》。

④ 《宋史》卷一六五《职官志·国子监》。

司业、丞、主簿各 1 人,太学博士 10 人(原注:旧系国子监直讲,元丰三年,诏改为太学博士,每经 2 人),正、录各 5 人,武学博士 2 人,律学博士、正各 1 人。祭酒掌国子、太学、武学、律学、小学之政令,司业为之贰,丞参领监事”。^① 以下官员则掌教学或训导之事。

元朝设国子监、蒙古国子监和兴文署,均隶于集贤院。其组织机构如下:

(1)国子监,职掌国之教令。置祭酒 1 人,从三品;司业 2 人,正五品;监丞 1 人,正六品;专领监务典簿 1 人,从七品。国子监设国子学,置博士 2 人,正七品,掌教授生徒,考校儒学著述;助教 4 人,正八品,分教各斋生员。

(2)蒙古国子监,置祭酒 1 人,从三品;司业 2 人,正五品;监丞 1 人,正六品。设蒙古国子学掌教习诸生,置博士 2 人,正七品;助教 2 人,正八品;教授 2 人,正八品;学正、学录各员。^②

明清二朝均设有国子监,其职掌兼管教育行政。

洪武十五年(1382 年),于南京鸡鸣山下设国子监,成祖永乐元年(1403 年),又设北京国子监,明代遂有京师国子监和南京国子监之别。

明代国子监的组织机构如下:

国子监置祭酒 1 人,从四品;司业 1 人,正六品;其属有绳愆厅监丞 1 人,正八品。博士厅五经博士 5 人,从八品;率性、修道、诚心、正义、崇志、广业六堂助教 15 人,从八品;学正 10 人,正九品。学录 7 人,从九品。典簿厅典簿 1 人,从八品;典籍厅典籍 1 人,从九品。掌饌厅掌饌 2 人,未入流^③。至于国子监各官员的职掌,主要是:“祭酒、

^① 《宋史》卷一六五《职官志·国子监》。

^② 以上均见《新元史》卷五十七《百官志·国子监》。

^③ 《明史》卷七三《职官》二。

司业，掌国学诸生训导之政令。”^① 故其乃主持学政之官，至为重要。监丞职掌绳愆厅之事，以参领监务，坚明其约束。博士职掌分经讲授，而时其考课。助教、学正、学录，掌六堂之训诲，士子肄业本堂，则为讲说经义文字，导约之以规矩。^②

清袭明制，亦置国子监，其组织及职掌如下：根据《清史稿·职官志》载：“国子监，管理监事大臣 1 人，由满汉大学士、尚书、侍郎内特简充任；祭酒，从四品，满汉各 1 人；司业，正六品，满蒙汉各 1 人。其属，绳愆厅监丞，正七品；博士厅博士，从七品；典簿厅典簿，从八品，俱满汉各 1 人。典籍厅典籍，从九品，汉 1 人。率性、修道、诚心、正义、崇志、广业六堂助教，从七品；学正、学录，正八品，各 1 人。八旗官学助教，满洲 2 人，蒙古 1 人。教习，满 1 人，蒙古 2 人，汉 4 人。笔帖式，满洲 4 人，蒙古、汉军各 2 人。”^③

清代国子监祭酒、司业，掌成均之法，凡国子及俊选，以时都授，课第优劣。岁仲春、秋上丁，释奠、释菜，综典礼仪。天子临雍，执经进讲，率诸生圜桥观听。新进士释褐，坐彝伦堂行拜谒簪花礼。监丞，掌颁规制，稽勤惰，均廩饩，覈支销，并书八旗教习功过。博士掌分经教授，考校程文，偕助教、学正、学录经理南学事宜。典簿掌章奏文移。典籍掌书籍碑版。其兼领者，算法馆，汉助教 2 人，特简满洲文臣 1 人管理。俄罗斯馆，满汉助教各 1 人。琉球学，汉教习 1 人。又档子房，钱粮处，俱派厅员司其事。^④

清光绪三十一年(1905 年)设学部，国子监遂废。

① 《明史》卷七三《职官》二。

② 《明史》卷七三《职官志·国子监》。

③④ 见《清史稿》卷一一五《职官志·国子监》。

三、都水监

都水监是古代掌管水运、河渠、灌溉的机构。都水之官古已有之。秦汉设都水长、都水丞，主管陂池、灌溉、水利之事。汉时在太常、少府、水衡都尉以及三辅下皆设都水官。汉武帝时，因都水官多，专设左右使者统领。东汉罢都水官，罢河堤谒者；并于地方郡国置水曹掾吏。晋以后改为都水台，长官称为都水使者。隋唐改台为监，长官亦改称都水监。此后，都水监名号屡有改动，或都水台，或都水署，或水衡。其长官称谓亦随之变更，或都水使者，或都水监，或水衡都尉，或司津监丞等。^①

据《新唐书·百官志》载，唐代都水监的组织情况是：都水使者 2 人，正五品上，掌川泽、津梁、渠堰、陂池之政，总河渠、诸津监署。都水丞 2 人，从七品上，掌判监事。下置主簿 1 人，从八品下，掌运漕、渔捕程，会而纠举之。河渠署：置令 1 人，正八品下；丞 1 人，正九品上。掌河渠、陂池、堤堰、鱼醢之事。诸津署：设令各 1 人，正九品上；丞 2 人，从九品下。掌天下津济舟梁。^②

宋代将都水监职权划归工部，后复置都水监。元代亦设都水监，掌治河渠水利之事。其职官置有：都水监 2 人，从三品；少监 1 人，正五品；丞 2 人，正六品；经历、知事各 1 人。至正中，别置行都水监于山东、河南等处，为其派出机构，又立河防提举司，隶于行都水监，主领巡视黄河河道堤岸。^③

至于明代，都水监并入工部，又置总督河道，专掌河道之事，清

① 《大唐六典》卷二三《都水监》。

② 《新唐书》卷四八《百官志·都水监》。

③ 《新元史》卷六一《百官志》。

沿置。

四、钦天监

钦天监是古代掌管天文历法的机构。周称太史。秦汉在太常寺下设太史令以掌其职。隋设太史曹，后改为太史监。唐初在秘书省下设太史局，高宗时一度改称秘阁局；武则天时，又改称浑天监、浑仪监，肃宗以后，改称司天台。据《新唐书·百官志》云：司天台置“监 1 人，正三品；少监 2 人，正四品上；丞 1 人，正六品上；主簿 2 人，正七品上；主事 1 人，正八品下。监掌察天文，稽历数。其属有春官、夏官、秋官、冬官、中官正，各 1 人，正五品上；副正各 1 人，正六品上。掌司四时，各司其方的变异。其属有五官保章正 2 人，从七品上；五官监候 3 人，正八品下；五官司历 2 人，从八品上，掌历法及测景分至表准；还有五官灵台郎、五官挈壶正、五官司辰、漏刻博士等员。”^①

宋、元俱有司天监之设。元代除置司天监之外，还设回回司天监。明、清两代始正式定名钦天监，兹分述其组织情况如下：

明代钦天监组织置有：监正 1 人，正五品；监副 2 人，正六品。其属有主簿厅主簿 1 人，正八品。春、夏、中、秋、冬官正各 1 人，正六品；五官灵台郎 8 人，从七品（后裁 4 人）；五官保章正 2 人，正八品（后裁 1 人）；五官挈壶正 2 人，从八品（后革 1 人）；五官监候 3 人，正九品（后革 1 人）；五官司历 2 人，正九品；五官司晨 8 人，从九品（后革 6 人）；漏刻博士 6 人，从九品（后革 5 人）。^② 钦天监监正、监副掌察天文、定历数、占候、推步之事。凡日月、星辰、风云、气色，率其属而测候焉。五官正掌推历法，定四时；司历、监候佐之。灵台郎掌辨日月星辰

^① 《新唐书》卷四七《百官志》二《司天台》。

^② 《明史》卷七四《职官三》。

之躔次、分野,以占候天文之变。保章正掌专志天文之变,定其吉凶之占。挈壶正掌知刻漏,孔壶为漏,浮箭为刻,以考中星昏旦之次。漏刻博士掌定时以漏,换时以牌,报更以鼓,警晨昏以钟鼓;司晨佐之。^①

明代南京亦设有钦天监,置监正、监副各1人,及其少数佐属。

清沿明制,置钦天监。《清史稿·职官志》载:钦天监,置管理监事王大臣1人,特简。监正,正五品;左右监副,正六品,俱满汉各1人。其属有主簿厅主簿,正八品,满汉各1人。时宪科五官正,从六品,满汉各2人,汉军1人。春官正、夏官正、中官正、秋官正、冬官正,并从六品,满汉各1人。司书,正九品,汉1人。博士,从九品,满洲4人,蒙古1人,汉军1人,汉16人。天文科五官灵台郎,从七品,满洲2人,蒙古、汉军各1人,汉4人。监候,正九品,汉1人。博士,满洲4人,汉2人。漏刻科挈壶正,从八品,满蒙各1人,汉2人^②。钦天监监正掌治术数,典历象日月星辰,宿离不贷。岁终奏新历,送礼部颁行。监副佐之。时宪科掌推天行之度,验岁差以均气节,制时宪书,颁之四方。天文科掌观天象,书云物机祥,率天文生登观象台,凡晴雨风雷,云霓晕珥,流星异星,汇录册簿,应奏者送监,密疏上闻。漏刻科掌调壶漏,测中星,审纬度,祭祀、朝会、营建,奏吉日,辨禁忌。^③

明清时期,亦有少数欧洲传教士任职钦天监。

五、军器监

军器监是古代掌制造兵器的机构。北周始置武器监,隋、唐沿设,

① 以上均见《明史》卷七四《职官志·钦天监》。

② 《清史稿》卷一一五《职官志》二。

③ 《清史稿》卷一一五《职官志·钦天监》。

且根据军事需要时置时废,罢军器监时,其职掌归属于少府。据《新唐书·百官志》载:唐军器监组织及职掌是:监1人,正四品上;丞1人,正七品上。掌缮甲弩,以时输武库。总署二:一曰弩坊,二曰甲坊。主簿1人,正八品下;录事1人,从九品下。^①

又载:弩坊署设令1人,正八品下;丞1人,正九品下。掌出纳矛稍、弓矢、排弩、刀镰、杂作及工匠。监作2人^②。甲坊署设令1人,正八品下;丞1人,正九品下。掌出纳甲冑、绁绳、筋角、杂作及工匠。监作2人。^③

《宋史·职官志》云:元丰官制行,军器监始置监、少监各1人,丞2人,主簿1人。监掌监督缮治兵器什物,以给军国之用;少监为之贰,丞参领之。军器监所属有东作坊、西作坊、作坊物料库、皮角场^④。南宋时军器监职权归于工部。

金亦置军器监。元改为武备寺。元朝武备寺职“掌缮戎器,兼司受给”。武备寺置卿4人,正三品;同判6人,从三品;少卿4人,从四品;丞4人,从五品;经历、知事各1人,从八品;照磨兼提控案牍1人,从八品,承发架阁库管勾辨验弓官2人。^⑤

明代,置军器局大使1人,副使2人,隶于工部。清代则有替代军器监的武备院之设。

六、将作监

封建时代历代王朝主管营建的机关为将作监。秦有将作少府,掌治宫室。汉景帝年间更名为将作大匠,秩二千石,后汉时位次河南尹。

^{①②③} 《新唐书》卷四八《百官志》三《军器监》。

^④ 《宋史》卷一六五《职官志·军器监》。

^⑤ 《新元史》卷六一《百官志·武备寺》。

魏因汉制，置将作大匠 1 人，二千石，第三品。两晋南北朝均有将作大匠之设。

汉魏六朝时期，将作大匠的职掌大体相同：《汉书·百官表》说是“掌治宫室”。《全汉文》引扬雄《将作大匠箴》说：“侃侃将作，经构宫室。墙以御风，宇以蔽日。”《后汉书·百官志》云：“掌修作宗庙、路寝、宫室、陵园木土之功，并树桐梓之类列于道侧。”^① 大匠之下设有丞 1 人，主簿、录事、左右校令等。^②

隋初置将作大匠 1 人，开皇二十年，改大匠为大监。唐置将作监，设将作大匠 1 人，从三品；少匠 2 人，从四品下。掌土木工匠之政，总左校、右校、中校、甄官等署，百工等监。大明、兴庆、上阳宫，中书、门下、六军仗舍、闲廄，谓之内作；郊庙、城门、省、寺、台、监、十六卫、东宫、王府诸廨，谓之外作。自十月距二月，休冶功；自冬至距九月，休土功。凡治宫庙，太常择日以闻。

监之下有丞 4 人，从六品下。掌判监事。凡外营缮，大事则听制敕，小事则须省符。凡所造军器均勒岁月与工匠姓名，以明责任。诸署设令各 2 人，从八品下；丞 1—3 人，正九品下。其职，左校掌梓匠之事，右校掌版筑、涂泥、丹堊等事，中校掌供舟车和兵器，甄官掌琢石、陶土之事。各署置监作 4—8 人。

百工、就谷、库谷、斜谷、太阴、伊阳监，监各 1 人，正七品下；副监 1 人，从七品下；丞 1 人，正八品上。掌采伐材木。^③

宋沿唐制，亦置将作监。元代将作监之职掌并于工部。所设将作院，其职掌为“专造金玉珠翠犀象宝贝冠佩器皿，织造刺绣缎匹纱罗，异样百色造作”^④，以供应用。这与汉唐职掌营建的将作监已完全

① 另参见《汉旧仪补遗》，《汉书·陈汤传》，《宋书·百官志》。

② 参见《大唐六典》卷二三《将作监》。

③ 同上，另见《新唐书》卷四八《百官志·将作监》。

④ 《元史》卷八八《百官志》四《将作院》。

不同。

明清均未设将作监，其职掌并入工部。

第二节 诸 院

汉魏中央官制无院制。唐始有枢密院、翰林院、集贤院、宣徽院。宋元两代中央机关中的院制名称多达数十个。宋沿唐制，院的主管长官品秩多数不高。元朝则一改唐宋之制，院的主管长官多为二品大员，这说明蒙古人入主中原建立元朝政权后，对于文化典章的重视。院的机关多属文化技术性和业务性很高的部门，其主管长官的品秩高达二品，高出于唐代宰相“同中书门下三品”和六部尚书的正三品，表明元朝统治者在政府机构建制中，重视发扬光大高度发达的汉文化。

明清院制衰微，明只有翰林院、太医院，而清亦只有理藩院、翰林院和太医院等部门。

一、翰林院

翰林院，唐置，因在银台之北，又以词臣侍书待诏其间，故名“北门学士”^①。《石林燕语》载：“唐翰林院，本内供奉艺能技术杂居之所”，或称翰林供奉，如李白犹称“供奉”。事实上其时作为内廷供奉之官，成分复杂，医卜伎术方士僧道，皆可待诏翰林，以备顾问。玄宗时设翰林学士院，由文学之士组成，与集贤院学士共同负责起草诏书及应承皇帝的各种文字。后翰林院学士别加知制造、承旨之名，专掌内

^① 叶梦得：《石林燕语》卷七。

制。^①唐中叶以后,宦官专权,翰林院学士因负责起草诏书可以和皇帝亲近,因而成为外廷同宦官斗争的新势力,国家政务中枢的一部分权力被其掌握。其后,翰林院学士选用益重,礼遇益隆,号为内相。

宋因唐制,有翰林学士院之设。《宋史·职官志》载:翰林学士院下置“翰林学士承旨、翰林学士、知制诰、直学士院、翰林权直、学士院权直,掌制、诰、诏、令撰述之事”^②。并侍奉皇帝出巡,备顾问应对^③。此外,又在内侍省下置翰林院,设天文、书艺、图画、医官四局,掌以图画、弈棋、琴瑟等应内廷供奉。常以翰林司兼领,以内侍省押班、都知充任勾当官。^④

有明一代,改唐、宋翰林学士院为翰林院正式成为外朝官署,其职官有“学士1人,正五品;侍读学士、侍讲学士各2人,并从五品;侍读、侍讲各2人,并正六品;五经博士9人,正八品;典籍2人,从八品;侍书2人,正九品;待诏6人,从九品;孔目1人,未入流;史官修撰,从六品;编修,正七品;检讨,从七品;庶吉士,无定员。”^⑤

清沿明制,其长官称掌院学士,由大学士、尚书中特派,以下有侍讲、侍读、修撰、编修、检讨等官。为文官清华之选和贮才之地。明、清以后,翰林院实际上成了专门的文化机构。

二、宣徽院

宣徽院为掌管内廷事务的机构。唐代中叶以后始置,分南、北两

① 叶梦得:《石林燕语》卷七。另见赵翼:《陔馀丛考》卷二六《翰林》条。

② 《宋史》卷一六二《职官志》二。

③ 参阅《文献通考·职官·学士院》。

④ 《宋史》卷一六六《职官志·内侍省》。

⑤ 《明史》卷七三《职官志·翰林院》。

院,以宦官任使、副使,总领内诸司。其时,宣徽使在枢密使之下。就职务的性质而言,宣徽院包含殿中省和前代少府的部分职掌,但宣徽使派出,则可职兼军民财政诸大权。五代及宋沿置宣徽院,然皆以大臣任之。据《宋史·职官志》云:宋宣徽院设二院,分置使,称宣徽南院使、宣徽北院使,“掌总领内诸司及三班内侍之籍,庙祀朝会宴飨供帐之仪,应内外进奉,悉检视其名物。”^①并下设兵、骑、仓、冑四案,分案办公。雍熙年间设三班院后,宣徽院已无实权。元丰改制后废,其职事分隶有关省、寺。南渡后不再置。辽、金袭唐、宋之制。辽于太宗会同元年,先置南、北宣徽院,属北面朝官,职掌朝会、宴飨、礼仪、祭祀及御前祇应之事。后又设南面朝官宣徽院和南京宣徽院,属南面京官,由汉人充任,称汉人宣徽院。辽宣徽院除使、副使外,又有知院事、同知院事、知使事、同知使事等官^②。金宣徽院,专司殿廷礼仪膳食等事。以左、右宣徽使为长官,下设同知院事、同金院事、宣徽判官等。所属机构有拱卫直使司、客省、引进司、阁门,尚衣、仪鸾、尚食、尚药四局,内藏库、金银库,内侍局、宫闈局,典卫司、侍仪司、宫苑司,以及太医院、教坊等,组织可谓庞大。^③

元代亦有宣徽院之设,据《新元史·百官志》载:宣徽院掌供御食、宴享宗戚宾客,及诸王宿卫、怯怜口粮食,蒙古万户、千户合纳差发,系官抽分,牧养孳畜,岁支刍草粟菽,羊马价值,收受阑遗等事。尚食、尚药、尚醞三局事皆隶之。以院使为长官,下设同知、副使、金院、同金、院判等官。所属有光禄寺、大都、上都尚饮局,大都、上都尚醞局,大都、上都醴源仓,大都、上都生料库等机构。并在各地设有屯田、打捕、栽种、茶园总管府或提举司。元宣徽院职掌与前代不同,在于前

^① 《宋史》卷一六二《职官志·宣徽院》。

^② 《辽史》卷四五、四七、四八《百官志》。

^③ 《金史》卷五六《百官志·宣徽院》。

代宣徽院所掌的祭祀礼仪、朝会册封、覲见及朝供之事，在元代则由其他机构掌领。^①

明代初沿置宣徽院，旋又并入光禄寺。清顺治十七年(1660年)，改内官监为宣徽院，康熙十六年(1677年)则改称会稽司。^②

三、集贤院

集贤殿书院的简称，乃唐宋金元等集贤院为管理图书秘籍的专门机构。唐始置集贤院。开元初年，在中书省下设乾元院使，在乾元殿编理书籍。后改为丽正书院。十三年，又改丽正书院为集贤殿书院，即集贤院，以原丽正书院诸五品以上官为集贤院学士，六品以下为直学士。宰相1人为知院事，常侍1人为副知院事。又置判院、押院中使各1人，侍讲学士、侍读直学士若干人。下设修撰、校理、待制、留院、编录、知书、孔目、校书、知检讨、文学直，以及拓书、书直等职官和吏员。

五代、宋、金承袭唐制。宋集贤院与史馆、昭文馆合称“三馆”。共掌图书，秘籍，后归入崇文院。设大学士、学士、直院、修撰、校理等官，由宰相兼领大学士。元丰改制后，并归秘书省。元代亦置集贤院，但职掌有所变动，主管学校教育等事务，并兼管征求隐逸、召集贤良及国子监、玄门道教、阴阳祭祀、占卜祭遁等事。初与翰林院、国史馆同一官署，合称“翰林国史集贤院”。至元二十二年(1285年)，分置两院，有院使、学士、直学士、侍读学士、侍讲学士等官。后代不设。

① 《新元史》卷五八《百官志》，《元史》卷八七《百官志》三。

② 以上均参见《文献通考》卷五八《职官考·宣徽院》，《续通考·职官》六《宣徽院》。

四、崇文院

唐宋辽掌管经籍图书的机构。唐贞观十三年(639年)始置,称崇贤馆,掌经籍图书,教授诸王,为太子属官。高宗上元二年(675年),李贤立为太子,为避其名讳改为崇文馆。有学士、直学士及讎校,皆无定员。无其人则以太子庶子领馆事。开元七年(719年),改讎校为校书郎。乾元初以宰相为学士,总领馆事。贞元八年,隶太子左春坊。有馆生15人。所属有书直、令史、书令史、典书、拓书手、楷书手等吏员。辽沿置崇文馆,于南面官设崇文馆大学士、学士、直学士、太子校书郎等。

宋沿置崇文馆,改名为崇文院,并以昭文馆、史馆、集贤院统归崇文院。后另建秘阁,仍与三馆合称崇文院。各置直馆、直院、直阁、修撰、校理等官。天禧初,设检讨官,无定员,以京朝官充任;校勘官,无定员,以京朝幕府州县官任之;又有内侍1人,监书库兼监秘阁图籍;又有内侍2人为勾当官,通掌三馆图籍事;并置孔目官、表奏官、掌舍各1人。至元丰改制后,崇文院罢归秘书省。^①

五、太医院

太医院为古代专为皇室服务的医疗机构。秦汉在太常和少府辖下均置太医令丞,主医药。属太常的为百官治病,属少府的为宫廷治病。魏晋南北朝沿置。隋唐有太医署,宋有太医局,皆隶属太常。唐太医署置令、丞、府史、主药、药童、医监、医正等员职。其属有医师、针师、按摩师、禁咒师。宋太医局有丞、教授、九科医生,额300人,岁终

^① 《宋史》卷一六四《职官志》。

则会其全失,而定其赏罚。^①

元时设太医院,为独立官署。《新元史·百官志》载:“太医院(秩正二品),掌制造奉御药物,领各属医职。院使 12 员(正二品),同知 2 员(正三品),佾院 2 员(从三品),同佾 2 员(正四品),院判 2 员(正五品),经历 2 员(从七品),都事 2 员(从七品),照磨兼承发架阁库 1 员(正八品)”^②。其隶属机关有广惠司(秩正二品)、御药院(秩从五品),此外还有行御药局、御香局、大都惠民局、医学提举司、太医教官、官医提举司。^③

明、清沿置,制度较前完备。明太医院设“院使 1 人,正五品。院判 2 人,正六品。其属御医 4 人,正八品,后增至 18 人。吏目 1 人,从九品。(隆庆五年,定设 10 人)。生药库,惠民药局各大使 1 人,副使 1 人。其职掌有:院使、院判掌太医院事,并率其属以供医事。凡十三科:大方脉、小方脉、妇人、疮疡、针灸、眼、口齿、接骨、伤寒、咽喉、金镞、按摩、祝由。院使、院判虽为院长之贰,但亦明医道。倘给天子诊断,使、判与御医须共同会诊。

另外,南京太医院有院判 1 人,吏目 1 人,惠民药局、生药库,其职司略同北京太医院。^④

清太医院,其规模大于明,御医增至 13 人,吏目增至 26 人,并增设医士 20 人,医生 30 人。太医院置管理院事王大臣一人,特简。太医院自院使至医士皆以所业专科分直,给事宫中的谓宫直,给事外廷的谓六直。宫直在各宫外班房,六直在东药房^⑤。另院中设教习厅,以培养为皇室服务的医务人员。

① 《旧唐书》卷四四《百官志》三。

②③ 《新元史》卷五九《百官志》。

④ 《明史》卷七四《职官》三《太医院》。

⑤ 《清史稿》卷一一五《职官志·太医院》。

第三节 诸 馆

一、史 馆

史馆是古代王朝官修史书机构。夏已有太史令^①。商周时期大小官名则“多由史出”^②。秦汉有太史令。汉代洛阳东观，多使名儒著作其中，实即后世史馆的前身。（《晋书·职官志》）北魏末年设修史局，是最早的官修史书的机构。以宰相兼领，称监国史。北齐设史馆，史馆正式名称自此始。北周、隋、唐、五代及宋均沿置，并以宰相主其事，谓之监修国史。从北齐经隋至于唐，先后属秘书省之著作省、著作曹、著作局，以著作郎、佐郎任其职。唐太宗时，以史馆为宰相兼领职务之一，隶属于门下省，至唐开元二十五年（737年），史馆改属中书省，唐史馆设修撰、直馆等官，无定员，均以他官兼任，主要掌修本朝国史（即正史和实录）及前朝史。以下还有楷书手、典书、亭长、掌固之属。据《唐会要》六三载：唐政府重视修史除建立宰相亲撰时政记按目送史馆制度外，还对诸省府州县应报的资料作了规定。

宋代史馆与昭文馆、集贤院、秘阁并入崇文院中，后又改隶著作局。以收藏、整理图籍为职司。史馆兼掌修日历，宰相任监修国史者领史馆事，下置史馆修撰、直馆、检讨等官，无定员，多以他官兼任，间或亦有专任者。元丰改制以后，史馆并入秘书省。明清时，史馆职掌归入翰林院。

① 《吕氏春秋·先识览》。

② 王国维：《观堂集林》卷六《释史》。

二、国史馆

国史馆是古代负责纂修国史的机构。就广义而言,历朝都有类似负责纂修国史的机构,诸如汉代著作东观、魏晋著作郎、唐朝著作局等,然就狭义而言,主要是指宋、辽、金设国史院,至于元、清则改为国史馆。

北宋元丰年间始置国史院,南宋沿置。其下设提举、修国史(或修撰)、同修国史(或同修撰)、编修官等职司。提举大多以宰相兼任,称提举国史,修国史以下,通常以他官兼管。初掌修国史、实录与日历,后专掌修国史。辽国史院属翰林院,设监修国史、史馆学士、史馆修纂、修国史等职。金亦设国史院,掌监修国史事。置修国史、同修国史、编修官等,先以谏官,后改以他官兼任。

清时在翰林院内设国史馆,并选用翰林院官担任馆中总裁、提调、总纂、纂修、协修,分任史职。事毕即回原任。辛亥革命后改为清史馆,《清史稿》完成后即撤销。北洋军阀统治时期设有修撰民国史的国史馆,后又改为国史编纂处。

三、弘文馆

弘文馆是唐、宋掌管图书、学术的机构。唐武德四年(621年),门下省置修文馆,九年改为弘文馆。馆置学士,掌详正图书,教授生徒,并参议朝廷制度与礼仪。武德后,五品以上曰学士,六品以下曰直学士。武后垂拱后,以宰相兼领馆务,号馆主,又以给事中1人判馆事。神龙元年避孝敬皇帝李弘讳,改名昭文馆。二年又改为修文馆。景龙二年(708年),置大学士4人,学士8人,直学士12人。景云中,减其员数,复称昭文馆。开元七年(719年)改弘文馆,置校书郎,掌校理典

籍，刊正错误（《新唐书·百官志》二）。

宋承唐制，以宰相兼领昭文馆大学士，监修国史；学士、直学士不常置，以京朝官充任直馆；两省五品以上官充任判官，掌图籍。神宗元丰改制后，昭文馆罢归秘书省。

第五章 中央监察职官制度

在中国古代的职官制度中，职掌监察的职官设置有两个特点：一是用谏官以正君主决策之误，用御史以察百官为政之弊；谏官正君主于法令未布之前，而御史则纠百官于败坏朝纲已然之后，二者互为表里，以保证封建政府施政效能。二是监察官员直接隶属于皇帝，在制度上不受政府任何一个部门的制约与掣肘，可以就军国政务中的任何问题，上谏君王，下纠百官。

第一节 谏官制度

言谏之官历代虽有变易，总的看来，除清代实行科道合言谏于一体外，历朝当其任者皆为给事中与谏议大夫。

《文献通考》载，给事中，秦置，汉因之，以其给事殿中，故名“给事中”^①。但无定员，是为“加官”。据《汉书·百官公卿表》载：“所加或大夫、博士、议郎，掌顾问应对，位次中常侍。”^② 所谓加官，即官吏于原

① 《文献通考》卷五〇《职官·给事中》。

② 《汉书·百官公卿表上》，《通典》卷二一《职官》三。

官职之外加领代表某种特权的官衔,称为“加官”。汉朝的加官名号有特进,奉朝请、侍中、中常侍、给事中等,官吏加上述官衔后,可以出入宫中,侍从皇帝左右。汉以后历代均沿用^①。汉代因中朝官由加官进而成为皇帝近侍之臣,有时本为外朝官,一经加以侍中、给事中、给事黄门,即变为皇上的近臣,可以出入禁中,宿卫左右,应对诏问,对皇帝诏命或政令颇多影响。

秦汉时期还设有谏大夫、谏议大夫,以“匡正君主,谏诤得失”。无定员,秦时多至数十人。汉初省去,汉武帝复置之,多以一时名贤,如贡禹、匡衡、严助等任之,颇称盛况。东汉韦彪上疏曰:“谏议之职,应用公直之士,通才睿正,有补益于朝者。”^② 谏议之官在秦属郎中令,在汉隶光禄勋。^③

魏晋南北朝时期,给谏制度有了较大发展。给事中一职到晋代始有一定的品位。魏晋以后,随着门下侍中职权的扩大,门下省遂成为独立的决策机构,其职掌多为谏诤辅弼与禁令,故得号称为宰相。门下省,渊源于汉之侍中寺。魏晋之际,九卿卑落,侍中职权发展。《通典》曰:“门下省,后汉谓之侍中寺。晋志曰,给事黄门侍郎与侍中俱管门下众事,或谓之门下省。”^④

至南北朝时,给事中和谏议大夫均隶属于门下省^⑤。北朝尤重门下省,“诏旨之行,一由门下”^⑥。因此,“参决军国大政,万机之事,无不预焉”^⑦。

门下省机构的形成和确立,是中国封建社会政治制度的一个重要发展。门下侍中既然常侍天子左右,其职又掌切问应对,拾遗补阙,

① 《通典》卷二一《职官》三。

② 《后汉书》卷二六《韦彪传》。

③ 《通典》卷二一《职官》三“谏议大夫”。

④⑤ 《通典》卷二一《职官》三“门下省”。

⑥⑦ 《魏书》卷二一上《高阳王雍传》、下《彭城王勰传》。

于是就渐渐成为“综理万机”^①的机枢之任。这种权力的演进,具有两个显明的特点:(1)在君主专制时代,最忌大权旁落,门下省的职官机构之形成,是从汉武以来,皇帝信任近侍和内臣,近臣代皇帝批答奏章,参预机务,不断侵夺外朝相权的结果,也就是君主专制不断强化的结果。(2)门下省不仅仅是一个中央权力机关,而且也是一个极有实权的中央监察机关。门下省的职掌主要是匡正君主在军国大政上的阙失,以谏诤为己任。晋武帝曾说:“古者百官,官箴王阙。然保氏特以谏诤为职,今之侍中、常侍实处此位。择其能正色弼违匡救不逮者,以兼此选。”^②到了唐朝,中央政府实行三省六部体制。中央政务运转的程序是:中书主出令,门下主封驳,尚书主奉行。所谓“封驳”,就是门下省接到中书省草拟的诏书后,要进行复审,如不同意,或觉不妥,则批注“途归”,意即将原诏书送回中书省再作议定重拟。“途归”就是“封驳”,就是对国家最高决策机构的最有效的监督。在唐代,门下省的封驳与监察,留下了许多有名的故事。唐太宗贞观年间君臣直谏与纳谏,是我国封建时代少有的良好的政治风气。因为有门下省“封驳”这一特殊的监察权,使贞观年间政府施政“鲜有败事”^③。

隋唐门下省的职官设置,在本编第一章宰相制度中已有详述,本章不复再述。

唐代很重视谏官,谏诤使唐初君臣一体,“同治乱,共安危”^④;谏诤使暴君的专横受到制约;谏诤使宦官祸于朝,藩镇乱于外的晚唐政府尚能维持统一局面。唐代谏官都属于门下省,如散骑常侍、谏议大夫、补阙、拾遗之类都是。诗人杜甫就曾做过门下省的左拾遗。给事

① 《三国志》卷一四《魏书·程昱传》。

② 《晋书》卷三《武帝纪》。

③ 《资治通鉴》卷一九三《唐纪》太宗贞观三年。

④ 《贞观政要》卷三《君臣鉴戒》。

中掌侍皇帝左右,凡百司奏抄,侍中既审,则驳正违失,诏敕不便者,“途归”封还;大事复奏,小事署而颁之;与御史、中书舍人听天下冤狱而申理之,三司审判失中则裁其轻重复审之。散骑常侍“规讽过失,侍从顾问”。谏议大夫掌谏谕得失,侍从赞相”。拾遗、补阙供奉讽谏,大事廷议,小事上封事,皇帝有所疏忽遗忘,随时提醒;皇帝有什么过失,替他弥补。^①

唐制,给事中定员4人,正五品上;散骑常侍2人,从三品;谏议大夫4人,正五品上;左补阙2人,从七品上;左拾遗2人,从八品上。^②这些官的官位品级都不高,但很受政府尊重。大抵是选拔年轻的,有学问,有气节,而政治资历并不深的人充任。他们官虽小,却可以向皇帝讲话。唐朝朝会制度通常是在散朝后皇帝要和宰相讨论一些问题,一般朝官不得参加,唯独门下省的谏官例外,可以列席,还可以参加讨论。宰相不便说的话,谏官但说无妨,说错了也不要紧。因此在唐代,台官是皇帝的耳目,谏官则是宰相的喉舌;御史助皇帝监察百官,谏官助宰相规劝匡正君主。这是唐代监察制度运用颇为得法的地方。

历史表明,以御史和言谏制度相配合的我国古代典型的监察制度,确曾发挥了某种制约和均衡的作用,使君主专制的封建政权,在一定限度内,通过监察和谏诤的调整,能够正常地运转^③。但是,制度的运用有一个限度,良好的制度用得不好,也会发生很不良的后果。同是这个监察制度,到了宋代,在实行中就走了样。谏官在唐代隶属于门下省,到了宋代则专门设立了谏院,表面看去,谏垣独立,更重谏官了。但是,谏官脱离了门下省,也就是脱离了宰相,直属于皇帝了。本来谏官之设,用意在于纠绳天子,对皇帝进言才称“谏”。宋代的

^{①②} 《大唐六典》卷八《门下省》,《旧唐书》卷四三《职官志·门下省》。

^③ 参见王超:《中国历代官制与文化》,上海人民出版社1989年版,第121页。

谏官因隶属关系的变化,使其进谏纠绳的对象也随之变化,由纠绳匡正君主变成了纠绳监察宰相,于是形成了后来谏垣与政府的水火对立之势。这是宋代皇帝过分集权专制在监察制度上的反映。这样做的结果很糟,御史监察的对象是政府,谏官批评的对象还是政府。结果把拥有最高决策权的皇帝放在一边,变成了没人管,不受任何监督。而只是执行者的政府官员,今天被谏官抨击,明天被御史弹劾,天天上朝头就发胀,弄得无所适从。

在台谏交相弹劾的政风下,国家大政方针往往动摇不定。宋人之弊,在一事之行,初议不详审,行之未几,即区区然计较其得失,寻议废革。革之又不审慎,上下牵动,事弊日甚。因革变易,是非纷纭,使上之主事者,莫之适从;下之为民者,无自信守。中央政府失去效能,于是疑人疑法。因法之不行,而疑用人之失;因人之有失,而疑法之不善。制度轻变,国家容易失其常规。这一制度,这一风气,常常成为政府施政的掣肘,实在很难对付,结果只好宰相辞职。范仲淹新政失败于前,王安石变法失败于后,究其原因,半在制度,半在人事,不能说不是一大教训耳。所谓“半在人事”,即言官言事又多受党争与政风的影响,遇有权相或皇帝又倚重宰相之时,言官多有观望宰相意者,“宰相所恶,则据以微瑕,公行击搏;宰相所善,则从而唱和,为之先容”。^①

总之,宋代谏院之弊,在谏官与御史渐趋混同,而开了元代以后两者合并为一之端绪。明代随着君主专制的加强,言官只有六科给事中之设。据《明会典》载,明初设给事中,正五品。洪武四年(1371年),改正七品。六年,始分吏、户、礼、兵、刑、工六科,各设给事中二员,秩正七品,推年长者1人掌科事。二十四年,更定六科给事中品秩,每科设都给事中1人,正八品;左右给事中2人,从八品;给事中,吏科4

^① 《宋史》卷二九五《叶清臣传》。

人,户科8人,礼科6人,兵科10人,刑科8人,工科4人,俱正九品。三十三年,定都给事中正七品,给事中从七品,而不置左右。到永乐年间,仍设左右给事中,亦从七品。正统七年(1442年),更铸六科印,成为明代独立的监察机关,“职专主封驳纠劾等事”。^①

六科给事中品秩虽低,只七品官耳,但职权甚重。《明史·职官志》载:六科,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;有失,“封还执奏”。凡内外所上章疏下,分类抄出,参署付部,“驳正其违误”^②。根据《明会典》规定,六科的具体职掌分别是:

吏科:凡吏部引选文官,掌科官与本部尚书侍郎同赴御前请旨选用。外官领取赴任文凭,俱先赴本科画字定限;考满官员复任亦同。吏部初选官员,须领《为政须知》,俱先赴本科画字。凡天下诸司文职官员考满到京,各具给由奏本、文册送科稽考,其有违限差错等项俱参出施行。外官三年考察,京官六年考察,自陈之后,本科官同各科具奏拾遗。督抚官,三年考满到部,足三十六个月为一考,如月日不足,未考先奏,及隐匿过名者,本科参奏。大臣乞恩赠谥,吏部斟酌可否,务合公论,不许徇情滥请,该科记著。凡内外衙门及巡抚巡按等官,保举官员未当,或交通嘱托徇私滥保者,俱听本科参出,请旨究处。

户科:凡有司征收秋粮,各该仓库填写实收数目奏缴其勘合;漕运钱粮每年终户部各司具手本;各盐运司、提举司合办盐课,年终造册奏缴;以及地方府县钱粮监收造册奏缴等,俱送本科注销,或本科派员监收查实。每年户部将五府六部都察院等四门仓,一应见在粮斛数目,须统计造册奏闻送科。而户部关给京官折俸绢布银两等,一应由本科差员会同发给。内外有陈乞田亩、隐占侵夺者,纠之。

^① 《明会典》卷二一三《六科》。

^② 《明史》卷七四《职官志·六科》。

礼科：监订礼部仪制，凡大臣曾经纠劾削夺，有玷士论者记录之，以核赠谥之典。朝参官员关领牙牌及改造者，俱从礼部手本，赴本科画字。每日各衙门御前面奏，并封进奏本等项事理，皆先具印信奏上，送本科类写后，再送司礼监进呈。凡行庆贺大礼，各官员俱本科查取职名，再转送礼部。祭葬、赠谥、荫子，三品以上官未经三年考满，及未及关诰命，违例陈请者，本科纠奏。以及锦衣卫差人勘提囚犯到京，亦须本科引奏请旨；乃至礼部给度僧道，亦须本科差官一员会同考试。等等，皆本科所掌焉。

兵科：凡兵部选官及武职替袭，考试等项事宜，俱有本科差员会同本部尚书侍郎，御前奉旨同选或监试。选拔大汉将军，本科掌印官会选；选拔守卫及操练官军，本科差官一员会选。凡皇城内外守卫官军，三日更代，每班及各卫经历，开写名数具奏本，送本科类写揭帖，于次日早朝，掌科官御前奏进。祭享、朝贺担任围宿官军，以及朔望东驾侍卫官军，五府各卫，俱要开写名数，具启本，送本科类写揭帖，于前一日在御前奏进。每年巡视各仓场，收放马匹官军；每月巡视官马以及每月单日巡视皇城宿值官军，本科差官一员与各科轮差官一同进行。凡武职贤否，兵部按季将两京五府各营及亲军卫分、堂上管事、在外镇守、分守、守备方面等官，开写履历籍贯年岁，及曾经举劾考语等项，开造簿册二本，每孟月（春夏秋冬四时之首月为孟月）一日差官送本科，次日早朝由本科都给事中将一本御前奏进，一本留科查考。法司问拟充军及钦发充军，五府差官押解，每府预将听差官舍姓名，编定次序，具印簿送科。以上各项职掌，如有违限违制，本科照例参究劾奏。

刑科：凡法司送到原报，及续收实在囚人数目揭帖，每月三次，本科早朝奏进。法司具奏斩绞罪囚决不待时，并秋后处决者，本科三覆奏，得旨然后行刑；其梟首重犯，在狱病故及刑部奏请押赴市曹处决者，本科亦三覆奏请旨。每年正月初，刑部、都察院开具上一年南北囚

数揭帖送科,于二月二十一日转送兵科,次日早朝面进。法司审理过的罪囚,各用揭帖,于每月初一轮报各科,查对相同后,领精微文簿填写毕,仍类送本科存档;岁终,法司问拟过的轻重罪囚,开具数目送本科类奏。锦衣卫奉旨提取罪犯,亦须从本科批驾帖。

工科:凡工部军器局制造兵器,本科差官一员前往试验。同御史巡视节慎库,与各科稽查宝源局。凡内府派出各项钱粮,本科与各科轮差官一人,会同工部该司掌印官估计,开行原派衙门,一同收受。凡国家重大工程的营建监工,本科与各科轮差。^①

而主德阙违,朝政得失,百官贤佞,各科或单疏专达,或公疏联署奏闻。职掌虽分隶六科,其事属重大者,各科皆得通奏。凡日朝,六科轮流一人立殿左右,珥笔记旨。凡题奏,日附科籍,五日一送内阁,备编纂。其诸司奉旨处理之事项,五日一注销,覆稽缓。内官传旨必覆奏,复得旨而后行。乡试充考试官,会试充同考官,殿试充受卷官。册封宗室、诸蕃或告谕外国,充正、副使。朝参门籍,六科轮流掌之。登闻鼓楼,日一人值班,皆锦衣卫官监莅。受牒,则具题本封上。遇决囚,有投牒讼冤者,则判停刑请旨。凡大事廷议,大臣廷推,大狱廷鞫,六掌科皆预焉^②。顾炎武对明代六科封驳和特察制度评价说:“明代虽罢门下省长官,而独存六科给事中,以掌封驳之任,旨必下科,其有不便,给事中驳正到部,谓之‘科参’。六部之官,无敢抗科参而自行者,故给事中之品卑而权特重。万历之时,九重渊默,泰昌以后,国论纷纭,而维持禁止,往往赖科参之力,今人所不知矣。”^③

到了清代,在制度上把六科给事中并入都察院,合言谏与御史为一体,都成了皇帝控制政府,监察百官的工具。

① 《明会典》卷二一三《六科》。

② 《明史·职官志》三。

③ 《日知录》卷九《封驳》。

第二节 御史台

从秦汉到宋元时代,中国封建王朝的中央监察机构是御史台。御史台设御史大夫和御史中丞为正副长官,掌全国从中央到地方的监察,并参与重大案件的审理工作。

一、御史的起源

御史之名,金文中已多见。《丑尊铭》:“唯王正月初吉丁亥,中御史命丑嗣田。”吴氏《吉金文录四》云:“中御史始见于此。”《师旅鼎铭》亦云:“弘以告中史书。”于省吾《双剑迻吉金文选》上引江永曰:“凡官府簿书谓之中,犹今之案卷也。‘中史’谓记载簿书之史。”到春秋战国时期,诸侯国会盟,多有御史随行记事。据《史记·廉颇蔺相如列传》记载,赵王与秦王会于渑池,蔺相如从。秦王饮酒酣,曰:“寡人窃闻赵王好音,请奏瑟。”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。”蔺相如前曰:“赵王窃闻秦王善为秦声,请奏盆缶秦王,以相娱乐。”秦王怒,不许。于是相如曰:“五步之内,相如请得以颈血溅大王矣!”于是秦王为之一击缶。相如顾召赵御史书曰:“某年月日,秦王为赵王击缶。”这件事表明,御史乃记事之官,且侍从君主左右,所以两国君主相会,皆随时命御史记其事。御史既掌记事,其职近于史官。孔子曰:“董狐古之良史也,书法不隐。”^①书法不隐,且又载入史册,当然会使乱臣贼子惧,而有肃正纲纪之效。所以齐威王为淳于髡请得赵兵十万以退楚兵庆功置酒后宫

^① 《左传·宣公二年》。

之时，问曰：“先生能饮几何而醉？”淳于髡对曰：“一斗亦醉，一石亦醉。”如果赐酒大王之前，“执法在旁，御史在后，髡恐惧俯伏而饮，不过一斗径醉矣”。如果男女同席，杯盘狼藉，堂上灭烛，罗襦襟解，当此之时，能饮一石。故曰：“酒极则乱，乐极则悲，万事尽然。”于是齐王称善，乃罢长夜之饮。^①

御史既在君主左右，职掌记载百官言行，由其书法，而致监察之意，于是君主遂寄以耳目之任，令其监察中央百官。又因御史“明习天下图书计簿，主郡国上计”^②，熟知四方政情，因之君主又令其监察地方官员。御史既为君主耳目，监察内外百官，遂渐次演变为弹纠官邪的司宪之官。至秦，乃置大夫为御史之长，始皇称帝以前，秦已设有御史大夫为国家最高监察长官。到了秦并天下，厘定官制，御史大夫合丞相、太尉成为中央最高职官“三公”矣。

二、秦汉时期的御史台

秦代中央监察机关为御史府，御史大夫为御史府长官。御史大夫之下有御史中丞、侍御史、监御史。《汉书·百官公卿表》曰：“御史大夫，秦官。位上卿，银印青绶，掌副丞相。”御史大夫主要职掌是“典正法度”^③，是秦朝最高监察长官。御史大夫在秦代，地位颇为重要，为三公之一，副丞相。《历代职官表》说：“秦汉御史大夫称其掌副丞相，故汉时名为两府。凡丞相有阙，则御史大夫以次序迁，乃三公之任。”^④ 故秦汉制度，凡由丞相、御史大夫以下官吏奏请之事，均须经过丞相、御史大夫以闻。

① 《史记·滑稽列传》。

② 《史记·张丞相列传》。

③ 《汉书·百官公卿表》，《汉书·朱博传》。

④ 永瑤等：《历代职官表》卷一八。

御史大夫之下有御史中丞。《晋书·职官志》：“御史中丞，本秦官也。”《初学记·职官》下亦曰：“御史中丞，秦官也，掌贰大夫，汉因之。”据《汉书·百官公卿表》：御史大夫有两丞：一曰御史丞，一曰御史中丞，秩皆千石。御史丞主要是在御史府内协助大夫处理日常事务；而中丞则在殿中，掌图书秘籍，外领监御史，以督郡县，内领侍御史，以受公卿百官奏事，举劾按章^①。由此可见御史中丞职掌之重。另据《汉仪注》：御史中丞和所属御史执行公务时，“皆冠法冠”^②。职在整肃朝纲，故中丞又称为“御史中执法”。《唐六典》载：“法冠者，秦事。云始皇灭楚，以其君冠赐御史。亦名獬豸冠，以獬豸兽触不直，故执宪者以为冠。”^③可见在统一全国，建立君主专制中央集权制过程中，秦始皇对于御史监察和整肃朝纲是何等重视。

监御史，掌监郡。中央派御史监郡之制始于战国时期。《战国策·韩策三》：“安邑之御史死，其次恐不得也。”《韩非子·内储说上》：“卜皮为县令，其御史污秽。”战国时期，随着中央集权制的逐渐确立，国君为了加强对郡县的控制，在三晋地区已向郡县派遣御史以司监察了。顾炎武说：“秦时遣御史出监诸郡，《史记》言：秦始皇分天下以为三十六郡，郡置守、尉、监，盖罢侯置守之初，而已设此制矣。”^④

总之，如派遣御史出监郡县，职限巡察者，是为监御史；居郡监临者，则为郡监。若留守中央执行中丞或大夫指派之公务者，或职专察弹中央百官者，则为侍御史。

西汉之制，中央监察机关称御史府，又名御史台，或称兰台寺。西汉末年改御史大夫为大司空，与大司徒、大司马并居宰相之位。于是

① 另见《通典》卷二四《职官》六。

② 《汉书·萧望之传》注引。

③ 《唐六典》卷一三《侍御史》。

④ 《日知录》卷九《部刺史》，顾氏原注引《汉书·百官公卿表》云：“监御史，秦官，掌监郡。汉省。”

御史中丞遂成为御史台长官。东汉时，御史中丞“执宪中司，朝会独坐，内掌兰台，外督百僚”^①。东汉制度，每朝会时，尚书令、御史中丞、司隶校尉专席独坐，时称“三独坐”。

御史台的在编官员，除大夫与中丞外，在西汉时还有御史 45 人，包括掌玺御史 2 人，持书御史 2 人，给事御史 2 人，侍御史 20 人，中丞直领 15 人。侍御史给事殿中，分五曹办公：一曰令曹，掌法令；二曰印曹，掌制印；三曰供曹，掌斋祀；四曰尉曹，掌厩马；五曰乘曹，掌护驾。

汉代御史大夫权力很大，有时还同丞相争权。晁错为御史大夫，权任时出丞相之右。张汤为御史大夫，“每朝奏事，语国家用，日晏，天子忘食。丞相取充位，天下事皆决汤”^②。御史中丞在汉时权力也很大，即令御史大夫有违失，中丞亦得察举纠劾^③。有时中丞之权几与御史大夫相等^④。汉制，凡驻宫中之官名必带“中”字。御史中丞驻宫中，皇室的一切事，照例亦属御史中丞管。皇帝有什么事交代御史中丞，御史中丞报告御史大夫，御史大夫再转告丞相。丞相有什么事也照例按这个程序，由御史大夫转中丞，再由中丞转入内廷交给皇上，这是当时政府最高权力部门之间的办事程序，可见御史中丞所处地位的重要。

汉代监察官员除御史台系统外，在丞相府又置司直，以佐丞相检举不法，同时可以牵制中丞妄自弹劾与滥用权力。司直之外，又设一独立的监察官——司隶校尉，亦以监察中央公卿百官为职掌^⑤。是知汉代监察权并不专属于御史府。但御史台在西汉是权重位尊，御史府

① 《后汉书·百官志》。

② 《史记》卷一二二《张汤传》，《汉书·张汤传》。

③ 《汉书·杜钦传》。

④ 王先谦：《汉书·刘向传补注》引王鸣盛曰。

⑤ 参见《汉书·百官公卿表》上，《汉书·翟方进传》。

与丞相府并称二府,西汉皇帝如此创立的权力结构,其用意是在使二府互相制约。丞相主管政务,御史主管监察,同时对皇帝负责。这样,国家有事,丞相即从国家行政立场,权衡利弊得失,考虑治国安民,制定与实施内外方策;而御史大夫则从国家法令制度方面,审查以丞相为首的政府百官在施政中是否违法,进行考核与监察。这是秦汉时期丞相,御史二府互相督励,相得益彰的根本精神。

三、魏晋隋唐的御史台

六朝监察机关,中央仍是御史台,或称宪台。《晋书》说:“《汉官》尚书为中台,御史为宪台,谒者为外台,是为三台。”^①梁及北魏、北齐时又称御史台为南台。

御史台长官为御史中丞。中丞本居宫中,因西汉末御史大夫改为大司空,御史中丞乃“出外为御史台主。历汉东京至晋因其制,以中丞为台主”^②。魏晋南北朝时期,御史中丞和司隶校尉分督百官,“自皇太子以下,无所不纠”^③。南朝齐梁时御史中丞巡察首都和地方时,专道而行,“弹纠无所回避,豪右惮之”^④。

魏晋六朝时期,御史中丞属官有殿中侍御史、治书侍御史、侍御史。殿中侍御史每朝会,居殿中,掌殿中警卫内事,纠察非法;治书侍御史掌律令,司举劾,典行台狱。侍御史职掌察举非违,受百官奏事。

但在魏晋南北朝国家长期分裂和政局动荡不定的时代里,世家豪族控制朝政,皇帝多数为傀儡,以御史中丞区区四品小官,何能触

① 《初学记》卷一二《御史大夫》,另见《太平御览》卷二二六引。

② 《晋书》卷二四《职官志·御史中丞》。

③ 《通典》卷二四《中丞》。

④ 《梁书·张绶传》。

动达官显贵?东汉以后随着御史大夫转为司空,御史监察权职已大大削弱。曹魏初年,魏明帝于朝堂之上竟不知御史为何官?所掌又何事?^①到了南朝,御史中丞多无久任,如南朝刘休说:“宋世载祀六十,历职斯任(即任中丞者)者五十有三,校其年月,不过盈岁。”^②御史中丞要保住官位,只有避贵劾贱,舍纲纪而举微过。两晋南北朝政治腐败,与御史无权,监察不力不无关系耳。

隋朝结束了魏晋南北朝数百年以来国家四分五裂的局面,建立了以三省六部为主体的国家行政机关。为了进一步强化中央政府的效能,隋代在中央设置两套监察机关,均隶属于皇帝。

一为御史台,设御史大夫为台主,从三品。台内有治书侍御史 2 人,从五品;侍御史 8 人,从七品;殿内侍御史 12 人,正八品;监察御史 12 人,从八品。总掌监察百官,肃正朝列。

一为司隶台,置大夫 1 人,正四品,掌诸巡察。别驾 2 人,从五品,分察畿内,1 人案京师长安,1 人案东都洛阳。刺史 14 人,正六品,掌以六条巡察地方郡县。^③

唐沿隋制,初设御史台为中央监察机关。高宗龙朔二年(662 年)改御史台为宪台,咸亨元年(670 年)复故。武后光宅元年(684 年)又改曰左肃政台,专知在京百官;更置右肃政台,专知按察诸州。神龙元年(705 年)又更名左右御史台。睿宗景云二年(711 年)合而为一,仍称御史台。^④

唐代御史台组织,根据《唐六典》和《新唐书·百官志》所载:
御史台设御史大夫 1 人,正三品;御史中丞 3 人,正四品下。御史

① 《初学记》卷一二《侍御史》引《魏略》曰。

② 《南齐书·刘休传》。

③ 《隋书·百官志》下。

④ 参见《唐六典》卷一三《御史台》,《新唐书·百官志》,《唐会要》卷六〇《御史台》上,《通典》卷二四《御史台》。

大夫之职掌邦国刑宪典章之政令,以肃正朝列。中丞为之贰。其百僚有奸非隐伏得专推劾;若中书门下五品以上,尚书省四品以上,诸司三品以上则书而进之,并送中书门下。

御史台分设三个院:

台院:其属官为侍御史,官场通常呼为“端公”。台院是御史台的基本组成部分,设侍御史6人,从六品下,执掌纠弹中央百官,参加大理寺审判和推鞠由皇帝敕命交付的案件。侍御史之下,置主簿1人,从七品下;录事2人,从九品下;还有令史15人,书令史25人,掌固12人,亭长6人,均为品外办事人员。主簿职位相当于台院的院办公室负责人,掌印,受事发辰,稽核台务,主公廨及户奴婢,勋散官之职等。

殿院:设殿中侍御史9人,从七品下,掌纠察殿廷仪节,并分知京城内外左右巡。殿中侍御史之下还有令史8人,书令史18人,均为办事人员。

察院:设监察御史15人,正八品下,掌监察百官及巡按地方州县之事。察院又根据职掌具体分工为:一曰六察御史,分察吏、户、礼、兵、刑、工六部;明清六科监察制当发端于此。二曰黜陟使,有进退地方官吏之大权。三曰监军使。四曰馆驿使,以确保国家政令畅通无阻。察院置有令史34人,属于监察御史下的品外办事人员。

唐代御史职权的行使有较大的独立性,一般不受行政长官的干预。御史任免多由皇帝直接掌握,很少受吏部约束。因此,唐代御史在行使职权时可以放开手脚,无所顾忌。

唐制,“台中无长官。御史,人君耳目,比肩事主,得各弹事,不相关白”^①。监察御史萧至忠弹劾宰相苏味道贪赃,连他的顶头上司御史大夫均未“关白”,是无须打一声招呼的^②。唐代名相宋璟在武后年间任御史中丞,因频论朝政得失,为幸臣所不容,武后曾先后数次敕

①② 《新唐书·萧至忠传》,《唐会要》卷六一《弹劾》。

其外任,以示保全,而宋璟皆以“御史中丞非军国大事不当出使,恐乖朝廷故事,请不奉制”^①。专制君主如武后那样,竟也无可如何。唐朝经济文化有那样高度的繁荣昌盛,应该说与这一好的政风有很大关系。

四、宋元时期的御史台

《宋史·职官志》云:“御史台,掌纠察官邪,肃正纲纪,大事则廷辩,小事则奏弹。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。”宋代御史大夫未尝除人,御史中丞为台长。御史台三院之中,台院地位较高,职权较大。宋有“六察”之制:以吏部、审官院及三班院属“吏察”;以户部、三司使及司农寺属“户察”;礼部与太常寺属“礼察”;兵部与武学属“兵察”;刑部、大理寺和审刑院属“刑察”;工部、少府、将作等属“工察”。监察御史为六察官。

唐宋御史台在组织机构上似无差异,但其所发挥的作用却大不相同。宋代虽设御史大夫而从未除授。台院只有侍御史1人,一个人主持台院全院工作,能干什么事?殿院只有2人^②。由一个人主持一院,由二个人主持一院,能发挥什么监察的作用?宋制之弊,正是这种机构名称虽存,但“官无定员,无专职”^③。

元朝御史台之组织大体沿用宋制,所不同者是元朝御史台设二院:殿中司和察院。元设御史大夫2人,从一品,御史中丞2人,正二品,为御史台正副长官,掌纠察百官善恶及政治得失。在大夫、中丞之下,设侍御史2人,从二品;治书侍御史2人,正三品。殿中司设殿中

① 《新唐书·宋璟传》,《大唐新语》卷二《刚正》。

② 《宋史》卷一六四《职官志四·御史台》。

③ 《宋史》卷一六一《职官志》一。

侍御史 2 人,正四品,凡大朝会,百官班序,其失仪失列,则纠罚之。察院置监察御史 32 人,正七品,司耳目之寄,任刺举之事。^①

同汉唐御史台监察制度比较,元代御史台监察制度有三个显著特点:

(1) 元代有三个御史台:一个内台,两个外台。内台就是中央御史台;两个外台是:一曰江南诸道行御史台,二曰陕西诸道行御史台。行御史台不是地方监察机关。从“行”字看,它似乎是中央御史台的派出机构,但在组织系统上,外台并不隶属于内台。三个御史台分察全国三大监察区,地位并列,均对皇帝负责。行御史台亦置大夫、中丞、侍御史、治书侍御史、监察御史等官,除官员数略减外,品秩与内台官员相同。^②

(2) 元朝御史台位尊权重。大夫与中丞的品秩为从一品、正二品,侍御史品秩为从二品,这比唐宋宰相、副宰相的正三品都要高。全国设三个御史台,规模庞大,监察御史达 60 人之多。

(3) 御史台长官非蒙古人不授。《元史·太平传》云:“故事,台端非国姓不以授。”汉人为此者只有贺惟一一人,而贺惟一又改姓名为太平。监察御史参用汉人,而各道廉访使在原则上以蒙古人为之,但汉人亦非绝对不用。^③

第三节 明清都察院

御史台,从秦汉开始,就是我国封建时代中央监察机关,一直沿

① 《新元史》卷五七《百官志》三。

② 《新元史》卷五七《百官志·御史台》。

③ 《辍耕录》卷二《置台宪》,《元史·程钜夫传》。

袭到元朝。明初，仍沿元制，置御史台，以邓愈、汤和为御史大夫，刘基、章溢为御史中丞。太祖谕群臣曰：“国家立三大府，中书总政事，都督掌军旅，御史掌纠察。朝廷纪纲尽系于此，而台察之任尤清要。卿等当正己以率下，忠勤以事上，毋委靡因循以纵奸，毋假公济私以害物。”^①

洪武十三年(1380年)，罢御史台。十五年置都察院为国家最高监察机关，以司风宪之任。

都察院，据《明史·职官志》，设左、右都御史各1人，正二品，为都察院长官；左、右副都御史各1人，正三品，犹前代之御史中丞；左、右僉都御史各1人，正四品。以上为坐院官，后不全设，多以其衔名，加给外出的御史。其属有经历司、司务厅、照磨所、司狱司。另置十三道监察御史110人，正七品，计浙江、江西、河南、山东各10人，福建、广东、广西、四川、贵州各7人，陕西、湖广、山西各8人，云南11人。其在外加都御史或副、僉都御史衔者，有总督，有巡抚，有总督兼巡抚，提督兼巡抚，或经略、总理、赞理等员。其以尚书、侍郎任总督军务者，则皆兼都御史衔，以便行事。^②

明代南京仍置都察院，有右都御史、右副都御史、右僉都御史各1人。亦有十三道御史之设，每道2或3人。另置提督操江1人，以副僉都御史担任，掌上、下江防之事。

都御史掌纠劾百司，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；遇朝覲、考察，同吏部司贤否陟黜；大狱重囚，会鞫于外朝，偕刑部大理讞定之^③。明代都御史职权之行使，颇有雷厉风行之势。御史权重，百官震惧。英宗时，土木既败，人心危惧，欲弃宣府逃归，都御史罗亨信仗剑坐城

①②③ 《明史》卷七三《职官志·都察院》。

门,下令曰:“敢有出城者斩。”众始定。^①

清代监察机关大体因袭明制,置都察院,设左都御史,满汉各1人,从一品;左副都御史,满汉各2人,正三品^②。康熙二十九年(1690年),左都御史始列为议政大臣。清代对都察院极为重视,早在入关之前,太宗即谕都察诸臣曰:“尔等身任宪臣,职司谏诤,朕躬有过,或奢侈无度,或误谴功臣,或逸乐游畋,不理政务,或荒耽酒色,不勤国事,或废弃忠良,信任奸佞,及陟有罪,黜有功,俱当直谏无隐。至于诸王贝勒大臣,如有荒弃职业者,即应察奏。”^③至清末,都察院都未改变。

清代都察院:“专掌风宪,以整纲饬纪为职。凡政事得失,官方邪正,有关于国计民生之大利害者,皆得言之。大狱,重囚偕刑部、大理寺讞平之。”^④左都御史:“掌察覈官常,参维纲纪。率科道官矢言职,率京畿道纠失检奸,并豫参朝廷大议。凡重辟,会刑部、大理寺定讞。祭祀、朝会、经筵、临雍,执法纠不如仪者。左副都御史佐之。”^⑤

清置十五道掌印监察御史,“掌纠察内外百司之官邪,在内刷卷,巡视京营,监文武乡会试,稽察部院诸司。在外巡盐、巡漕、巡仓等,及提督学政,各以其事纠察。朝会纠仪,祭祀监礼,有大事,集阙廷预议焉。”^⑥

总之,清朝都察院职权比明朝更重,监察的范围更广泛,举凡国家行政、财赋、司法、官吏,从中央到地方无不在督察纠举之列。

① 《明史·罗亨信传》。

② 《大清会典》卷六九《都察院》。

③ 《太宗实录》二九。

④⑤ 《清朝文献通考·职官考·都察院》。

⑥ 《清史稿》卷一一五《都察院》。

第六章 儒家文化与官吏的 任用制度

延续二千余年的中国封建社会，向以儒家思想作为治国立法的正统思想。从汉武独尊儒术到隋唐实行科举制度以后，历代王朝的学校教育和国家考选官吏，皆以儒家经典为基本内容。

《旧唐书·儒学传》曰：“古称儒家者流，本出于司徒之官，可以正君臣，明贵贱，美教化，移风俗，莫若于此焉。故前古哲王，咸用儒术之士，汉家宰相，无不精通一经，朝廷若有疑事，皆引经决定，由是人识礼教，理致升平。”至于明清，用八股取士，更是败坏人才，毁掉国家。

第一节 官吏的教育与培养

汉代官吏的教育与培养，主要有二途：一是学校，二是郎官。

汉武即位之初，采纳董仲舒建议，设立太学，置五经博士，征选博士弟子五十人入学就读。昭帝时增至百人，宣帝末倍增之，成帝末太学弟子生员达到三千人。可知太学所教的功课为五经，教学目的在

“明天道，正人伦，致至治”^①。

太学设于京师，郡国则有学官。学官就是学校，武帝时令天下郡国皆立学校。汉代乡亦有学校，元帝好儒，郡国五经百石卒史，以为乡学校教官。^②

汉世公卿由儒出身者为数不少。从汉武年间的公孙弘、朱买臣因治《春秋》而至卿相，到成哀之际，匡衡、王商、张禹、薛宣、翟方进、孔光、朱博、王嘉诸辈，皆因好儒通经而位至丞相。时朝廷以五经培养人才，于是天下人才多以通经致用而发迹。

郎官是汉代培养官吏的重要制度。汉代光禄勋，职掌宫殿宿卫、皇帝侍从及仪仗，拥有郎官数千人。这支郎卫兵，实际是汉代的“皇家干部学校”，汉代官吏大半由郎官出身。而郎选之途非一，据王应麟《玉海》所说，有以父兄任子弟为郎者，有以富贵为郎者，有以献策上书为郎者，有以举孝廉为郎者，有以射策甲科为郎者，有以六郡良家子弟为郎者等^③。郎掌宿卫护从，朝夕侍帝左右，与闻大臣议政，熟悉国家机关，了解朝廷得失。这是做官的基本训练。汉代霍光、张释之、司马相如、主父偃、苏武、赵充国等名臣都是郎官出身。

唐代官吏的教育与培养，在京师设六学二馆。六学均隶于国子监。六学是国子学、太学、四门学、律学、书学、算学；二馆是弘文馆和崇文馆。国子学、太学、四门学三科分《周礼》、《仪礼》、《礼记》、《毛诗》、《春秋左传》五个专业学习，同时兼学《尚书》、《公羊传》、《穀梁传》。《孝经》、《论语》亦须兼通。据《旧唐书·职官志》所载，这三个学科的学生有1300人。唐朝地方学校于州则置经学、医学二科，于县则只设经学科。

两汉以来，凡国家所设立的学校都是以学习儒家经典为主。汉代

① 《汉书·儒林传》。

② 王先谦：《汉书·儒林传补注》引沈钦韩曰。

③ 王鸣盛：《十七史商榷》卷二五《选郎》。

中央官学主要的是太学,地方官学包括郡县道邑所设立的学、校、庠、序,都是以学习儒家经书为主的经学学校。这种经学教育到了唐代,由于统治者确立了尊崇儒术的文教政策,选拔各级官员均以精通儒术作为取舍升降的标准,士子亦皆以钻研经书为入仕的途径,所以便更加发展。它在唐代官学教育体系中占居主导地位。唐代的国子学、太学、四门学、弘文馆、崇文馆、广文馆、崇玄学、郡县学等都属于经科学学校。据《新唐书·选举志》记载,唐代中央诸校学生有2300余人,地方经科学学校学生有8300余人。唐代学校以儒家经典为各经科学学校的基本教材。太宗贞观年间,命国子监祭酒孔颖达等撰定《五经正义》颁行天下,作为从中央学校到郡县学校的规范的官定教材。

宋沿唐制,中央仍置国子学、太学、四门学等学校。地方州郡无不有学。但学校所习者多为讲习章句,而学成之后,又责之以天下国家大事,结果学非所用,国家选用的人才与官吏“足以有为者少矣”。^①王安石执政以后,以他所训释的《诗》、《书》、《周礼》,颁之学校,天下号为“新义”。“学者无敢不传习,主司纯用以取士,士莫得自名一说”^②。读书人思想不能自由,做官后循墨守旧,政府毫无生气,国家萎靡衰败,这是理学统治国家和官吏的结果。

明制,科举为盛,卿相皆由此出,学校则储才应科举。“科举必由学校”^③。明代学校,一是京师国子监,二是地方府、州、县学。学校本是培养国家官吏后备队的地方,明清统治者把学校教育变成了禁锢学生思想,实行思想文化专制的监狱。明初国子监《监规》规定:学生“当以孝悌忠信礼义为本,必须隆师亲友,养成忠厚之心,以为他日之用。”这是明代学校的教育目的和基本教育思想。明国子监第一任

① 《王临川集》卷三九《上仁宗皇帝言事书》。

② 《宋史·王安石传》。

③ 《明史·选举志》一。

校长——祭酒宋讷,根据朱元璋的要求,以理学为正统,确定国子监的课程,主要为《四书章句集注》、“五经”和《御制大诰》。《御制大诰》是朱元璋效仿周公《大诰》之制,取当世之事善可为法,恶可为戒者,著为条目,大诰天下。他说:“忠君孝亲,治人修己,尽在此焉。”^①朱元璋制《大诰》的目的,在于用儒家思想进行专制统治的法制教育。宋讷把《大诰》作为太学的基础课程之一。

清代中央的最高学府仍是国子监。国子监学生分贡生与监生,教学内容为“四书”、“五经”、《性理》、《通鉴》诸书,其兼通十三经、二十一史,博极群书者,随资学所诣。立日课册,旬日呈助教等批阅,朔望呈堂查验。祭酒与司业(校长与教务长)于月望轮流上课,讲授《四书》文一篇,《诗》一篇,曰“大课”。祭酒季考,司业月课,皆用《四书五经》文,并诏、诰、表、策、论、判。^②

清制,地方府、州、县均有学校。府学置教授,州学置学正,县学置教谕,“掌训迪学校生徒,课艺业勤惰,评品行优劣,以听于学政。训导佐之”^③。按规定,各地学校生员,经“科试”及格,可以直接参加乡试。京师八旗与京官等要应顺天府乡试,亦须由学政加以学力检定,符合条件者方可参加。^④

第二节 官吏的选拔与任用

历史上任何一个掌握国家政权的统治阶级,为了巩固统治,总要选拔最能反映本阶级意志和利益的人才,作为自己阶级的政治代表

① 《洪武实录》卷一七六、一七九。

② 《清史稿》卷一〇六《选举志·学校》一。

③ 《清史稿》卷一六《职官志》三《儒学》。

④ 《清会典·礼部》条注。

去管理政府,治理国家。于是形成了各种不同方式、不同途径的官吏选拔与任用制度。

一、官吏的选拔

秦有公开选贤试吏之制。孝公发愤强秦,于是下令国中曰:“宾客群臣,有能出奇计强秦者,吾且尊官与之分土。”商鞅闻是令下,乃“西入秦”,助孝公变法,内务耕稼以增国力,外劝战死而东扩土地。孝公善之,乃拜鞅为左庶长,封为商君^①。选贤之外,下级官吏则实行考试。如汉高祖及壮,试补为吏,为泗水亭长^②。夏侯婴,沛县人(今江苏),试补为县吏。

对学艺通博之士,则无需经过考试,径行征用。如叔孙通,山东薛人也,虽为儒家弟子,秦同样“以文学征待诏博士”^③。

汉朝建立以后,对官吏选拔视为大事。高祖十一年(前196年)诏曰:“盖闻王者莫高于周文,伯者莫高于齐桓,皆待贤人而成名。今天下贤者智能岂特古之人乎?患在人主不交故也,士奚由进!今吾以天之灵,贤士大夫定有天下,以为一家,欲其长久,世世奉宗庙亡绝也。”^④。刘邦是把官吏的选拔和政权的巩固联系在一起的,他很懂得在建立政权和治理国家过程中,人才是至关重要的。

汉代官吏的选拔,主要为察举、贡举、召辟与特召、射策与对策诸途。

两汉取士之途最常用的方式是“察举”。所谓“察举”,就是察廉举荐之意。汉代察举选官主要有三种方式:一为察举直接任用,二为对

① 参见《史记·秦本纪》,《史记·商君列传》。

② 《史记·高祖本纪》。

③ 《汉书·叔孙通传》。

④ 《汉书·高帝纪》十一年二月诏曰。

策选拔,三为特种选举。

察举后直接任用,就是一经察举马上任命为官,无需再经考试。在汉代,属于这种情况被察举者多属基层现任小官吏。

汉代被察举的孝廉、茂材、贤良等辈,因其出身于基层小吏,他们了解民情,一旦被察举提拔或委以重任,干事则异常勤奋,重视以身作则,政绩卓著,在中央则能备位公卿,在地方则能造福一方,留名于后世。

贡举,是地方郡国每年向中央荐举人才。汉武帝规定,郡国每年要向中央贡举孝廉一人^①。如果选不出来,则以“不敬”或“不胜任”论罪或免官^②。到东汉时,汉和帝又进一步定制:郡国以20万人口举孝廉1人,40万人口举2人,60万人口举3人,80万人口举4人;不满20万人口两年举1人,不满10万人口三年举1人。^③

两汉孝廉一经察举,不论其是否现任官吏,除一部分任为郎官外,大多数任为县令长,或侯国相,以及县丞、尉等官。这一制度在西汉尚称光明,到了东汉弊端就出来了。察举者专举年轻人,希图举后知恩图报;被察举者,为求立即迁官,多有送钱送礼给察举者的,至有不交钱则不能迁官,甚而为此有自杀者也。《后汉书》载:后汉灵帝时,“刺史、二千石及茂才、孝廉迁除,皆责助军修宫钱,大郡至二二千万,余各有差。当之官者,皆先至西园谐价,然后得去。有钱不毕者,或至自杀。其守清者,乞不之官,皆迫遣之。”^④夫察举之制败坏至此,实令人浩叹!

召辟是汉代中央各部机关和地方郡县诸府,按制度规定均有权选任所属僚佐员吏,但百石以上官吏的委任须经中央核准。汉代地方郡国守相用人权力颇大,有如古代诸侯君临一方,故汉代人往往称地

①② 《汉书·武帝纪》元光元年、元朔元年。

③ 《后汉书·丁鸿传》。

④ 《后汉书·张让传》。

方郡府为“朝廷”^①。守相既如封君，则属吏事郡守也好似臣子事君主，郡守对属吏拥有任免与赏罚的全权。

特召则是在常规选用官吏的途径和方式外，皇帝根据时局和国家政务运转的需要，对一些特殊人才进行特别招聘举用，如汉武帝所定“四科”取士：一曰德行高妙，志节清白；二曰学通行修，经中博士；三曰明晓法令，足以决疑；四曰刚毅多略，遇事不惑。汉制强调：“官事至重，古法虽圣犹试，故令丞相设四科之辟，以博选异德名士，称才量能，不宜者还故官。”凡被特召的人，“皆试以能，信然后官之”^②。

两汉时代选拔人才，委任官吏还有两种重要的考试方式，即“射策”和“对策”。“射策”者，谓为难问疑义书之于策，量其大小，署为甲乙之科，列而置之，不使彰显。有欲射者，随其所取，得而释之，以知优劣。射者，言投射也。对策者，显问以政事经义，令各对之，而观其文辞定高下也”^③。是知对策是一种面试方法，问以政事或经义；射策是一种笔试方法，默取题目解释其疑难。二者在方法上不同，在内容上、深度上亦有较大区别。故对策合格者，多委以言谏谋议之官；而射策合格者，则多任郎官。在汉代，对策成绩优异者，待以不次之位，差劣者亦不罢归。优异者，还可以再策，乃至三策。晁错以贤良文学对策，一策即以高第由太子家令迁为中大夫。董仲舒亦以贤良文学对策，三策而后由博士迁江都相^④。萧望之以射策甲科为郎官，署皇宫小苑东门门卫。至宣帝、元帝年间，萧望之历位将相，复为帝师，可谓亲密无间。^⑤

① 参见《日知录》卷二四《上下通称》。

② 《汉旧仪》卷上，见《汉官六种》，中华书局本。

③ 《汉书》卷七八《萧望之传注》。

④ 各见《汉书》本传。

⑤ 《汉书·萧望之传》。

汉世察举以贤良最重,而得人之盛莫如孝廉。汉家名臣,多由孝廉起家。汉朝选官因重贤良孝廉,因此汉代官更多重名节。庄青翟、李蔡、萧望之、朱博、刘芳、窦宪等身为丞相,张汤、赵绾、王卿、商丘成等身为御史大夫,李广、王臧、田延年等身为大臣,一旦得罪,皆不肯屈下,失大臣体,宁轻生免辱,不肯对簿公堂,均自杀,以立名节。至东汉,此风亦盛。盖当时荐举征辟,必采名誉,故凡可以得名者,必全力赴之,好为苟难,遂成风俗。如李固被戮,弟子郭亮负斧质上书,请收固尸;杜乔被戮,故掾杨匡守护其尸不去,由是皆显名^①。欧阳修《新五代史·冯道传》论曰:“礼义廉耻,国之四维;四维不张,国乃灭亡。”善乎,管生之能言也!礼义,治人之大法;廉耻,立人之大节。盖不廉,则无所不取;不耻,则无所不为。人而如此,则祸乱败亡,亦无所不至,况为大臣而无所不取不为,则天下岂有不乱,国家其有不亡者乎!”^②

在中国封建社会,汉唐政风较好,与大臣多近儒很有关系。近儒则知廉耻。“士人有廉耻,则天下有风俗”^③。西汉开国功臣,多出于亡命无赖。汉武以后,至东汉中兴,大臣多有儒者气象,亦一时风气不同也。光武少时,往长安受《尚书》,通大义,及为帝,每朝罢,数引公卿郎将,讲论经理;即令在东征西战中,犹投戈讲艺,息马论道。受此影响,东汉大臣多半习儒术。^④

魏晋南北朝时期,国家四分五裂,佛教道教兴起,儒学教育衰微,世风日下,皇帝人人可做,好官我自为之。君臣上下多无廉耻。干令升《晋纪总论》曰:“朝寡纯德之士,乡乏不二之老。风俗淫僻,耻尚失所。学者以庄老为宗,而黜六经;谈者以虚薄为辩,而贱名俭。行

① 赵翼:《廿二史札记》卷五《东汉尚名节》,《陔馀丛考》卷一六《大臣有罪多自杀》。

② 《新五代史》卷五四《冯道传》。

③ 《日知录》卷一三《廉耻》。

④ 《二十二史札记》卷四《东汉功臣多近儒》。

身者以放浊为通，而狭节信；进仕者以苟得为贵，而鄙居正；当官者以望空为高，而笑勤恪。是以目三公以萧机之称，标上议以虚谈之名。刘颂屡言治道，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。若夫文王日昃不暇食，仲山甫夙夜匪懈者，盖共嗤点以为灰尘，而相诟病矣。由是毁誉乱于善恶之实，情愿奔于货欲之途。选者为人择官，官者为身择利。而秉钧当轴之士，身兼官以十数。大极其尊，小录其要，机事之失，十恒八九。而世族贵戚之子弟，陵迈超越，不拘资次。悠悠风尘，皆奔竞之士；列官千百，无让贤之举。”^①

西汉乡举里选是国家定制，通过察举或对策，匹夫为公卿，白衣为将相者比较普遍。东汉末年，天下大乱，国家已有的选官制度遭到破坏。至曹魏开始实行“九品中正”选官制度。所谓“九品中正”制，即郡置中正，州置大中正，负责案访本州郡内人物，品评高下，定为上上、上中、上下，中上、中中、中下、下上、下中、下下九品。中正在评定人物时，主要看其家世，祖上做没做过大官。九品中正选官制度的实行，使门阀制度迅速发展起来。两晋南北朝，国家权力主要都由世家大族掌握，做官为士族所垄断。“上品无寒门，下品无士族”^②，正是这种情况的写照。士族门阀制度与当时封建国家的选官任官制度完全结合在一起，这是中国封建官僚制度的一个重要变化。

中国古代的选官制度，到隋唐时期又有一大变化。从隋唐到明清一千余年间，封建王朝主要通过科举考试选拔官吏。

唐朝科举考试科目很多，但以明经、进士二科得人最多。进士科尤为士人所重，做官者虽位极人臣，不是进士出身总觉不美。唐一代

^① 《文选》卷四九《晋纪总论》，胡克家嘉庆十四年校刊本。

^② 《晋书》卷四五《刘毅传》。

亦以进士得人最盛。登进士科者有 6715 人^①。唐代任用宰相 368 人，由进士出身者 143 人^②。因此，进士科亦最难考，录取者不过百之一二。

明清科举考试分为乡试、会试和殿试。诸生考之于省者曰乡试，中式者为举人；次年以举人试之于京师曰会试，中式者天子亲策于殿廷，曰殿试，或曰廷试。殿试录取分为一、二、三甲，一甲三名：第一名曰状元，第二名曰榜眼，第三名曰探花，赐进士及第；二甲若干名，赐进士出身；三甲若干名，赐同进士出身。乡试第一名为解元，会试第一名为会元，殿试第一名为状元，二三甲第一名为传胪。

科举制度的实行，使得考选与任用官吏的权力，由中央政府直接掌握，并且在政府与地主士大夫之间结成了一种特殊的联结。同时，以做官为诱饵的科举考试，又是笼络士大夫知识分子的有效方法，使他们皓首穷经，不问世事。由于科举应试必须以儒家经义为准则，因此儒家经典成了做官的敲门砖。中国封建社会能够延续二千余年，科举制度对知识分子的思想束缚和儒家思想对封建专制统治的不断强化，有着直接的关系。

二、官吏的任用

唐以前选才与任官大体是合而为一。汉代官吏的任免制度，主要有以下几种规定：(1)察举后直接任命为官，无须再经考试，这是汉代任官的最常用的一种制度。汉代官吏大半来自于被察举的孝廉、茂才和贤良三类。(2)拜与征。凡初任之官或免后复起之官，多称“拜”。某些具有特殊才学或在地方任官政绩卓著者，皇帝特征入朝为官，谓之

^① 《文献通考》卷二九《唐登科记总目》。

^② 周道济：《汉唐宰相制度》，台北大化书局 1978 年，第 623 页。

“征”。(3)守与假。守,即试用之意,通常初任某官,须试守一年转正,试用期内食半俸,转正后方食全俸。假,即代理,兼摄,汉世兼摄某职的官很多。还有“领”,即兼领。(4)迁。迁即转官。由低级提升为高级官吏时通称为“迁”;品级相同则为“平迁”;由高降调为低一级官职,则为“左迁”。(5)免官。

到唐代,官吏选、任分离,礼部主选,吏部主任。经科举考试中式者,只取得了做官的资格,而任什么官,何时委任,则由吏部执掌。唐朝选任官吏的条件有四条:一是身体,取其体貌丰伟者;二是言词,取其能言善辩者;三是书法,取其楷法遒美者;四是判词,取其文理优良者。四者均可取,则以德为主,德才兼备,注意资历。五品以上官还要结合实际政绩和国家人事制度进行考核,而后列名呈报中书门下,是升是留是降,由皇帝决定^①。唐制,官分九品,每品有正从,一共九品十八级,自正四品以下又分为上下,凡三十等。唐代任官,文属吏部,武属兵部。三品以上官临轩册授,五品以上官制授,六品以下官皆敕授或吏部旨授^②。唐代任官有“三注三唱”之制,就是吏部机关对应选人的官位任所,经铨衡研究确定之后,征询被委任者的意见,是否便利和同意,如是者三次。三次征求意见均不同意,不接受委派,即以放弃论。一唱而诺者极少,即使有,也为同列所看不起,以为这是一种没有谦让之风的贪得行为。^③

明代官吏铨选,每年有大选、急选、远方选、岁贡就教选等方式。例如大选,明制定“双月大选”。大选分听选和考定升降,对已取得任官资格的进士、举人、贡生等,初选任官,称“听选”。举人、贡生初任官,非广西、云贵不以处之,成了吏部铨选之定例。优缺

① 《新唐书·选举志》下,另见《册府元龟》卷六二九《铨选部》。

② 《通典》卷一五《选举》三。

③ 《唐语林》卷一《政事》上。

多为进士所得^①。明初规定，凡进士选任，状元授翰林院修撰，榜眼探花授编修，其余二三甲进士分送各衙门办事，内外以次兼除。明代进士出身初任官职，六部主事 229 人，庶吉士 213 人，六科给事中 83 人，御史 85 人，翰林编修、修撰 89 人，知州 16 人，知县 314 人，推官 113 人。^② 永乐以后入阁者，几乎都是进士出身。明代用人最重资格。英宗年间周叙说：“掌铨选者，罔论贤否，第循资格。”^③ 进士、举贡、吏员三途，初任时品秩不同，以后升迁又依资格而异。循资而用，吏员至多升到七品，而监生“乃有老死不待得一官者”^④。既然国家用人循资格而判差等，士人也就结私交而忘公义了，于是请托之事成为一代风气。

官场积习难改。清代任官多循资格与年劳。且荫袭、荐举之途在清代很通行，于是仕途杂滥，大官子孙多蒙荫，以至亲朋故旧，山林隐逸，均可推举入仕升官。

第三节 官吏的考核与奖惩

一、考课制度

中国封建时代，历代王朝对政府官吏的行政业绩都有一套考课制度。考课就是考核。汉代对百官的考课制度，主要有三种形式：

（一）逐级考课

政府机关每一级主管长官，根据中央政府规定的条文，对其所

① 赵翼：《陔馀丛考》卷一八《有明进士之重》。

② 参见杨树藩：《中国文官制度史》，台北三民书局 1976 年版，第 625—626 页。

③ 《明史·周叙传》。

④ 邱浚：《大学衍义补》卷一六《铨选之法》。

属僚佐进行考核。三公各就其所主，考课郡国，治绩优异的郡国守相，则奏闻天子，建议升迁或调优缺。而郡国守相则考课所管辖的县令长。

（二）郡国上计

汉制：地方郡国长官，按规定在年终要向中央报告工作。报告的内容和项目，据《后汉书·百官志》载，举凡各县户口、垦田农桑、漕运水利、钱谷出入、盗贼狱讼、教育选举以及灾变疾疫等项，“岁终遣吏上计”，当时称这些表报簿册为“上计簿”。

汉代主持全国上计考课的机关是丞相府与御史府，所谓“考绩功课，简在两府”^①。张苍“以列侯居相府，领主郡国上计者”^②。

（三）“六条”刺察

汉武分全国为十三个监察区，置十三部刺史，以六条规定刺察郡国长官，岁末回京奏事，以核实郡国上计是否属实。

汉代考课，一般是每年一小考，三年一大考。为了防止偏私不实，考课均采用会议形式，公开举行评议。汉天子把考课作为国家大事来抓，天子接受上计，往往采用国家大典的方式，常于每年的开头正月初一受群臣朝贺时举行，或于封泰山、祀明堂时“受计”。

唐代考课之制，为每年一小考，四年一大考。考课方法是每部门主管长官，根据国家规定的“四善”、“二十七最”，对所属官吏进行年终考核。“四善”是国家对各级官员提出的四条共同要求，即：（1）德义有闻；（2）清慎明著；（3）公平可称；（4）恪勤非懈。“二十七最”，则是根据各部门职掌之不同，分别提出的二十七条具体要求。这二十七条是：

1. 献可替否，拾遗补阙，为近侍之最；
2. 铨衡人物，擢尽才良，为选司之最；

^① 《汉书·薛宣传》。

^② 《汉书·张苍传》。

3. 扬清激浊,褒贬必当,为考校之最;
4. 礼制仪式,动合经典,为礼官之最;
5. 音律克谐,不失节奏,为乐官之最;
6. 决断不滞,与夺合理,为判事之最;
7. 部统有方,警守无失,为宿卫之最;
8. 兵士调集,戎装充备,为督领之最;
9. 推鞠得情,处断平允,为法官之最;
10. 讎校精审,明于刊定,为校正之最;
11. 承旨敷奏,吐纳明敏,为宣纳之最;
12. 训导有方,生徒克业,为学官之最;
13. 赏罚严明,攻战必胜,为将帅之最;
14. 礼义兴行,肃清所部,为政教之最;
15. 详录典正,词理兼举,为文史之最;
16. 访察精审,弹举必当,为纠正之最;
17. 明于勘复,稽失无隐,为句检之最;
18. 职事修理,供承强济,为监掌之最;
19. 功课皆充,丁匠无怨,为役使之最;
20. 耕耨以时,收获成课,为屯官之最;
21. 谨于盖藏,明于出纳,为仓库之最;
22. 推步盈虚,究理精密,为历官之最;
23. 占候医卜,效验居多,为方术之最;
24. 检察有方,行旅无壅,为关津之最;
25. 市廛弗扰,奸滥不行,为市司之最;
26. 牧养肥硕,蕃息孳多,为牧官之最;
27. 边境肃清,城隍修理,为镇防之最。^①

^① 《唐六典》卷二《吏部·考功郎中》,《新唐书·百官志》。

经过考核,要定出上、中、下三等九级。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,职事粗理,善最不闻者为中下;爱憎任情,处断乖理者为下上,背公向私,职务废缺者为下中,居官饰诈,贪浊有状者为下下。若于善最之外,别可嘉尚;或罪虽成殿,而情状可矜,虽不成殿,而情状可责者,省校之日皆听考官临时量定。^①

唐制,主管考课的机关为吏部考功司,《唐六典》规定:“考功郎中之职,掌内外文武官吏之考课。”^②但吏部考核官吏只限四品以下官,三品以上“为清望官,岁进名听内考,非有司所得专”^③,即由皇帝亲自考核,当考课期间,凡应考之官,皆具录当年功过行能,京官皆集于尚书省,对众读议其优劣等第;外官则由各州长官唱第,然后送尚书省奏闻。官吏经考核定等之后,吏部要发给应考人“考牒”,作为凭证。考课既按每年功过行能定考,则任官不满一年者按制度就不能参加考核。

唐制规定,准《考课令》:从任官之日,到考课之日,已有二百日者,即可准予参加考核。但请假逾百日,或停止工作一年以上者,不得参加考核^④。唐代考课,对地方州、县长官的考核极严,除上述四善二十七最之外,按惯例要依所辖区域户口之增减,农田耕垦与收获如何,以定考第。如抚育有方,户口增益,各准现有户口为十分,每加一分,则刺史县令各进考一等。如户口减少者,亦每减一分降一等。封建社会乃农业社会,户口增减和农田耕垦关系国家赋税与存亡至关重要,所以此项规定在考核地方州县长官时,为中央政府极为重视。

明代考课之制有考满与考察。(1)考满之法:内外官任职满三年

①② 《唐六典》卷二《吏部·考功郎中》,《新唐书》卷四六《吏部·考功郎中》。

③ 《新唐书》卷一一八《李渤传》。

④ 《唐会要》卷八一、八二《考》上、下。

为一考,六年再考,九年通考黜陟,即“三考黜陟”之制^①。每一阶段考绩完成,即为“考满”。考满分上、中、下三等,曰称职、平常、不称职^②。九年之内,二考称职,一考平常,则为称职。二考称职,一考不称职;或两考平常,一考称职;或称职、平常、不称职各一考者,俱从平常。二考平常,一考不称职,则定不称职^③。(2)考察之法:京官六年一次,叫“京察”;外官三年一次,叫“外察”。考察主要是监察官吏。考察的内容与项目有八条:一贪,二酷,三浮躁,四不及,五老,六病,七疲,八不谨。京官四品以上自陈情况,由皇帝决定去留。五品以下老病者致仕,浮躁不及者降调,疲软不谨者闲住,贪酷者贬为民,具册奏请。张居正改革,严格考核制度,坚持内外官三、六年考满,称职者升,不称职者免。

清代虽有京察大计,但早在康熙年间,考核时已多有营求徇庇之事发生,因为考核不实,无罪被诬者甚多。^④

二、奖惩制度

在君主专制时代,赏罚乃是君主的权柄。《管子》说得好:“君之所以为君者,赏罚以为君。”^⑤ 苏老泉说:“有官必有课,有课必有赏罚。”^⑥ 我国封建社会历朝对官吏进行考课之后,大体都能继之以赏罚升降。

汉代奖惩制度,通常是赏有增秩、迁官、赐爵;罚有降俸、贬

① 《大明会典》卷一二《考功清吏司》。

② 《续通典》卷一九《选举·考绩》。

③ 《大明会典》卷一二《考核》。

④ 《皇朝文献通考》卷五九《选举考》一三《考课》。

⑤ 《管子》卷一—《君臣》下。

⑥ 《嘉祐集》卷九。

职、免官。违法犯罪者依法治罪，有大功于国者超常奖赏。黄霸为颍川太守，考课为天下第一，迁京兆尹，职掌京师；但京官难当，不称职，连降俸禄，复令回颍川任太守，俸禄降为八百石，远低于二千石郡太守。降职又罚俸的黄霸，一如既往，勤于公务，郡中大治，复得升秩、赐金、封侯的荣典，旋升御史大夫，后任丞相^①。张骞通西域，有大功于国，封博望侯。苏武使匈奴，被扣留 19 年，持汉节牧羊于北海，不辱君命，扬名于匈奴，显功于汉朝，赐爵关内侯，图形麒麟阁。在汉代，册立太子，或太子冠礼，或国有祥瑞，都要对天下臣民进行爵赏。^②

汉代对大臣有罪惩罚最严，极少徇私情。周勃、周亚夫父子为文帝、景帝父子两代社稷臣。勃为汉朝建国元勋之一，赐爵列侯，剖符世世不绝，食封绛县八千余户，高祖“以为可属大事”者也。吕太后时，诸吕乱政，倾危汉室。当此之时，勃为太尉，将北军，举兵诛诸吕，迎立文帝，进为右丞相，功威震天下。而一旦免相居国，“有人上书告勃欲反”，文帝即令“下廷尉，逮捕勃治之”。太后听说后，以头巾掷文帝，责之曰：“绛侯捧皇帝玺，将兵于北军，不以此时反，今居一小县，顾欲反邪！”于是乃得赦免。周亚夫，勃子也。文帝临终时，戒太子曰：“即有缓急，周亚夫真可任将兵。”景帝三年，吴楚七国反，亚夫为太尉，将兵东击吴楚，平定之。后竟因其子犯事牵连，下狱死。^③

汉武在位 54 年，任用丞相 13 人，有罪被处死者竟有 5 位^④。汉宣帝即位，赵广汉有与谋册立之功，赐爵关内侯，迁颍川太守，政声远播；调任京兆尹，精于吏职，京师大治，吏民称颂。却因得罪权贵，又坐贼杀不辜，下廷尉狱。京师吏民闻讯诣阙痛哭者数万人，“愿代赵京兆

① 《汉书·黄霸传》。

② 参见《汉书·张骞传》，《汉书·苏武传》，《汉书·宣帝纪》。

③ 《汉书·周勃传》。

④ 《汉书·武帝纪》。

死,使得牧养小民。”宣帝恶之,广汉竟坐腰斩。^①

汉代的文、景、汉武和宣帝,在历史上可称为一代明君,而周勃、周亚夫、武帝诸相和赵广汉又为一代重臣,而竟下狱论死,汉一代赏罚奖惩之制严明,可见一斑了。

唐制,小考赏之以加禄,罚之以夺禄;大考赏之以晋职,罚之以降职。重罚有免官,直至下狱论罪。《唐六典》规定:“诸官人犯罪负殿者,计赎铜一斤为一负,公罪倍之,十负为一殿。当上上考者,虽有殿不降,此谓非私罪。自上中以下,率一殿降一等,即公坐殿失应降。若当年劳剧有异于常者,听减一殿”^②。《六典》曰:诸食禄之官,考在中上以上,每进一等,加禄一季;中下以下每退一等,夺禄一季。若私罪下中以下,公罪下下并解现任,夺当年禄,追告身,周年听依本品叙。^③

唐代前期政治清明,与考核公平和赏罚必信是紧密相连的。贞观元年(627年),太宗谓侍臣曰:“死者不可再生,用法务在宽简。……今法司核理一狱,必求深刻,欲成其考课。今作何法,得使平允?”谏议大夫王珪进曰:“但选公直良善人,断狱允当者,增秩赐金,即奸伪自息。”诏从之。由是至贞观四年:“断死刑,天下二十九人,几致刑措。”^④

总的看来,唐前期赏罚必信而且公允的时期,是太宗贞观年间和玄宗开元年间,即史称“贞观之治”和“开元之治”时期。但这样的政治清明时期,实际不到五十年。

在唐一代近三百年的历史上,武后专用酷吏时期,安史之乱时期,以及中唐以后宦官专权时期,初唐建立的国家官吏考核与奖惩制度,遭到严重的破坏。安史之乱时期,唐政权面临崩溃,君臣逃难,

① 《汉书·赵广汉传》。

②③ 《大唐六典》卷二《吏部·考功郎中》。

④ 《贞观政要》卷八《刑法》。

天下汹汹，国家正常法制荡然无存。而武后年间，虽当初唐，却因专用酷吏周兴、来俊臣之徒，起大狱，害忠良，惨毒酷烈惊人。老臣如长孙无忌、褚遂良等，大臣如裴炎、李昭德等数十人，大将如程务挺、黑齿常之等亦数十人，庶僚如周思茂、郝象贤、韦方质等数十百人，或流窜至死，或连颈就戮。其流徙在外者，亦不放过，又派遣酷吏或御史分赴岭南、剑南、黔中等郡，追而杀之，多至九百余人，少亦不下三五百人^①。则天所用酷吏 20 余人，个个如虎狼一般，被害官吏下狱者，备遭苦毒，无不自诬。朝野恐怖，至于朝士每入朝，必与家人诀别：“不知能相见否？”当酷吏来俊臣被处死时，人皆相庆曰：“今得背著床闭目睡觉矣！”^② 当此之时，国家正常的赏罚制度早已荡然无存矣！

中国封建社会，凡遇宦官干政或外戚祸乱之时，即无国家正常的考核和赏罚制度。东汉后期戚宦之争流毒朝野，皇帝成了宦官的傀儡，政府成了宦官的工具，考课失于公允，赏罚任意为之。中唐以后 13 个皇帝，无一不是宦官所立，在“万机之与夺任情，九重之废立由己”^③之时，哪里还有国家的赏罚制度？明代宦官专权祸国，因与锦衣卫、东西厂特务统治密切结合而更加残毒和黑暗。宦官魏忠贤专权之时，专以廷杖威胁大臣，其所恨者必削籍、充军，致其死，破其家。魏忠贤外出所过，官僚士大夫咸遮道拜伏，呼“九千岁”。自内阁六部至四方总督巡抚，遍置死党，群凶煽虐，荼毒天下^④。即令权相如张居正，要进行改革，亦必须在宦官司礼监冯保支持和配合下，方能有所举措。

① 《廿二史札记》卷一九《武后之忍》。

② 《旧唐书·酷吏传》，《新唐书·酷吏传》。

③ 《旧唐书》卷一八四《宦官列传序》。另参见王超著，《中国历代官制与文化》，上海人民出版社 1989 年版，第 189—197 页。

④ 《明史》卷三〇五《魏忠贤传》。

国家的兴旺发达,没有好的制度不行;有了好的制度,没有好的官吏去实施管理也不行。这是中国封建时代官吏考核与赏罚制度贯彻与否的基本经验。

第四节 官吏的俸禄和致仕

一、官 品

汉朝官阶品级,自万石至百石,凡十五级。曹魏官品多因汉制,更置九品官阶。两晋南朝因之,梁陈又置十八班,班多为贵。北魏置九品官阶,品各置正从,凡十八级;自四品以下,每级又分为上下阶,凡三十阶。北齐因之。北周制九命,每命分为二,以正为上,凡十八命,此仿《周礼》之制而析之也。隋置九品,品各有正从,自四品以下,每品分为上下,凡三十阶。自太师始,谓之流内官;又置正二品至九品,各有从,自行台尚书始,谓之视流内官。唐朝自流内官以上并因隋制,又置勋品九品,谓之流外官。宋因唐制,官分九品,品有正从,凡十八级。唐自四品以下有上下之分,宋则省之。元明清三朝皆沿宋制,官分九品,品有正从,凡十八级。^①

二、官 俸

汉朝官吏的俸禄,据《汉书·百官公卿表》和《后汉书·百官志》载,大体如下表所示:

^① 《通典·职官典》一八,《文献通考·职官考》二〇,《明史·职官志》注,《大清会典》卷七《吏部》,《清朝通典·职官典》一八。

两汉官阶官职官俸表

官 阶		官 职		官 俸	
阶次	秩 阶	西 汉	东 汉	西 汉	东 汉
1	万石	丞相	三公、大将军、骠骑大将军	每月 350(斛)	每月 350(斛)
2	中二千石	御史大夫、九卿	九卿、太子太傅、京兆尹	180	180
3	二千石	太子太傅、京兆尹、步兵校尉、郡太守	太子少傅、司隶校尉、州牧、郡太守	120	120
4	比二千石	光禄大夫、中郎将、郡尉	中郎将、校尉、中常侍	100	100
5	千石	丞相长史、御史中丞、太常丞、县令	尚书令、御史中丞、长史、三辅县令	90	90
6	比千石	太中大夫、谒者仆射	光禄寺丞、谒者仆射	80	缺
7	六百石	卫上令、郡丞、小县县令	太史令、陵园令、尚书仆射、县令	70	70
8	比六百石	博士、西域都护丞、中郎	中郎、太子洗马	60	50
9	四百石	太子中盾、县丞	尚书左右丞、洛阳市长、县长	50	45
10	比四百石	光禄侍郎	东西曹掾、左右侍郎	45	40
11	三百石	小县县长	小县县长、侯国相	40	40
12	比三百石	光禄郎中	郎中	37	37

(续表)

官 阶		官 职		官 俸	
阶次	秩 阶	西 汉	东 汉	西 汉	东 汉
13	二百石	县尉	太史丞、宗正史	30	30
14	比二百石	中央与地方政府 最下层员吏	虎贲、屯长	27	27
15	百石	同上	太常吏、文学吏、乡 三老	16	16

由上述可知,汉代官阶的“秩石”制度的万石、二千石、千石至百石,只是定官阶“品级”之差的名称,与某一级官员实际所领到的年俸额多少斛没有关系^①。汉官俸禄定制是给粟,但在发放俸禄时并不都是给粟谷。

据贡禹所说:“臣拜为光禄大夫,秩二千石,俸钱月万二千。”^②似在发给俸禄时随时价折为钱了。东汉时,“凡诸受俸皆钱谷各半”^③。

曹魏始定九品官阶制,从第一品至第九品。自曹魏创立九品官阶,直至清亡,沿袭未废。曹魏俸禄制多沿用汉制。晋朝官俸有职田、食谷、绢帛。官一品田 50 顷,二品田 45 顷,至九品田 10 顷。还有食谷、绢帛之给。北魏孝文帝太和中定俸禄制度,给百官绢粟有差。

唐代官吏的俸禄有四种:授田、赐禄、给役、俸料。

(一) 授 田

唐朝政府官员按官阶高低分别授予一定数量的土地。其所授之田分为永业田和职分田两种。

永业田授给的标准是:职事官正一品 60 顷,从一品 50 顷,正从

① 《日知录集释》卷一一《汉禄言石》,聂崇岐:《汉代官俸质疑》,载《宋史丛考》上册。

② 《汉书·贡禹传》。

③ 《后汉书·百官志》。

二品均为 35 顷，正三品 25 顷，从三品 20 顷，正从四品均为 12 顷，正五品 8 顷，从五品 5 顷，以上皆授田宽乡。六、七品正从均授田 2 顷 50 亩，八、九品正从均授 2 顷。

解免者追田，除名者授口分田，袭爵者不另授田。流内九品以上官以口分田终其身。^①

职分田授予之制，京官一品、外官二品授 12 顷，京二品、外三品授 10 顷，京三品 9 顷，外四品 8 顷，京四品、外五品授 7 顷，京五品 6 顷，外六品 5 顷，京六品外七品 4 顷，京七品外八品授 3 顷，京八品外九品授 2.5 顷，京九品授 2 顷^②。职分田是按田亩数收食其租也。

(二) 赐 禄

禄是禄米，按年发给。唐代岁给禄米分为 18 级：

正一品	700 石	从一品	600 石
正二品	500 石	从二品	460 石
正三品	400 石	从三品	360 石
正四品	300 石	从四品	260 石
正五品	200 石	从五品	160 石
正六品	100 石	从六品	90 石
正七品	80 石	从七品	70 石
正八品	60 石	从八品	50 石
正九品	40 石	从九品	30 石 ^③

唐代量制无“石”单位，只有合、升、斗、斛。开元年间统一用“斛”计算岁禄。正一品至正四品不变，从四品 250 斛，五品正从不变，从正六品起至从七品，分别为 100、90、80、70 斛，正八品 67 斛，从八品至从九品分别为 62、57、52 斛^④。禄米只给现任官。解任官在家待安排

①③④ 《新唐书》卷五五《食货志》，《唐会要》卷九〇《内外官禄》。

② 《唐会要》卷九二《内外官职田》。

者,按退休官例发给半禄。^①

(三) 给 役

官吏给役以供使用,由政府安排调拨给五品以上官的仆役人员,称为“防阁”,六品以下称为“庶仆”,各按品级高低规定仆役人数。职事官一品给防阁 96 人,二品 72 人,三品 48 人,四品 32 人,五品 24 人,六品给庶仆 15 人,七品 4 人,八品 3 人,九品 2 人。防阁、庶仆人员的费用,由国家支付。^②

(四) 俸 料

俸料包括防阁、庶仆、俸、食及诸杂用,所发均按钱折算。开元年间,官员俸料成定制,总称“月俸钱”。据《通典》、《唐会要》、《新唐书》史籍所载,唐代官员的月俸钱大体如下:

一品	31000(文钱)	二品	24000(文钱)
三品	17000(文钱)	四品	12400(文钱)
五品	9100(文钱)	六品	5300(文钱)
七品	4050(文钱)	八品	2475(文钱)
九品	1917(文钱)		

总观唐代官吏俸禄,以从六品一名京官(尚书诸员外郎、八寺丞、大理司直、侍御史、国子监丞、通事舍人等)的年俸,计 486 斛,大体和三户普通农民的一年收入相当。^③

安史乱后,国家财政问题严重,官吏俸禄是“厚外官而薄京官,京官不能自给,常从外官乞贷”^④。以至于堂堂三品大员刑部尚书颜鲁公,“竟举家食粥”^⑤。

①② 《新唐书·食货志》,《唐会要·内外官禄》。

③ 参见王超著:《中国政治制度史》,中国政法大学出版社 1987 年版,第 531—533 页。另见《新唐书·食货志》。

④ 《资治通鉴》卷二二五“唐代宗大历十二年”。

⑤ 王应麟:《困学纪闻》卷一四《鲁公乞米帖言食粥》。

宋朝以厚禄制度闻名。《宋史·职官志》载俸禄之制，京官宰相、枢密使，月俸钱三百千，春冬服各绫二十匹，绢三十匹，绵百两。参知政事（副宰相）枢密副使，月俸钱二百千，绫十匹，绢三十匹，绵五十两。其下以为差。节度使月俸钱四百千，观察二百千，绫绢随品分给。其下各有差^①。因北方常年战事，国用不足，宋朝官吏在实际发放俸禄时，是“一分现钱，二分他物”^②。此为正俸。其禄粟则三公150石，宰相枢密使100石，三司使70石，其下以是为差。此亦正俸。俸钱、禄米之外，又有职钱，御史大夫、六部尚书六十千，翰林学士五十千，其下以是为差。元丰禄制，更倍增矣。俸钱、职钱之外，又有官员的随从勤杂人员的衣粮供给，宰相枢密使各70人，参知政事至尚书左右丞各50人，节度使100人，以下各有差。此外又有茶酒、厨料之给，薪蒿炭盐之给，饲马刍粟之给，米面羊口之给，等等。其官于外者，还有公用钱，节度使兼使相以下，二万贯至七千贯，凡四等。公用钱之外，又有职田之制，两京大藩府四十顷，藩镇三十五顷等。

以上是有宋一代制禄之大略。制禄如此之厚，还有恩荫过滥，恩赏过厚，又加上冗官冗吏之多，国库哪有如许金钱？清人赵翼说：“恩逮于百官者，唯恐其不足；财取于万民者，不留其有余。此宋制之不可为法者也。”^③

元朝俸禄之制，世祖即位后，始命朝官百司“莫不有禄”^④。禄为禄米。至元二十二年（1285年）又定俸银之制，以锭计算，每锭50两，以品级定数，从一品月俸五至六锭，正四品上为二锭，从九品三十五两。其后改银为钱，钱以贯计算，丞相月俸140贯，米15石；六部尚书钱78贯，米8石；知州钱20贯，县尹钱15贯。元代外官有职田之制，

①③ 《廿二史札记》卷二五《宋制禄之厚》。

② 《宋史·职官志》一一《奉禄》。

④ 《元史·食货志》四《俸秩》。

从6顷到20顷有差。^①

明代官吏的俸禄有米、钞、布、盐等。据《明史·食货志》：洪武年间，官俸全给米，间以钱钞兼给，钱一千，钞一贯，抵米一石^②。按洪武二十五年（1392年）所定官禄：正一品月俸米87石，从一品至正三品递减13石，至35石，从三品26石；正四品24石，从四品21石；正五品16石，从五品14石；正六品10石，从六品8石；正七品至从九品递减5斗，至5石而止。成祖时定文武官俸米、钞兼支，五品以上官支米十之四五，六品以下支米十之七八，九品全支米。其折钞者，米一石给钞十贯^③。明代钱币渐由铜本位改为银本位，以银折算米价。明代正常米价4石值银1两。正一品87石，折银不足22两；七品知县月俸米7.5石，折银不到2两银子。百官俸薄，营私舞弊则不可避免，贪污便成了明中叶以后习以为常的政风。大官贪污以致富，小官贪污以救贫。张居正为明代第一名臣，死后抄家，诸子兄弟藏有黄金万两，白银十余万两，而这还不及严嵩家产的二十分之一。^④

清代官吏实行俸银禄米之制，凡内外文武百官，不分满汉，俱一体按官品发给。京官有俸银、禄米和恩俸；外官有俸银、“养廉银”，无禄米。还有津贴、公费、规费、贺仪、节礼等，亦是官吏的合法和正常收入。

清代京官俸禄如下：

正从一品	年俸银 180 两	禄米 90 石
正从二品	年俸银 155 两	禄米 77.5 石
正从三品	年俸银 130 两	禄米 65 石
正从四品	年俸银 105 两	禄米 52.5 石

① 《元史·食货志》四《俸秩》。

②③ 《明史·食货志》六《俸饷》。

④ 参见《明史·张居正传》，《明史纪事本末》卷六一《江陵柄政》。

正从五品	年俸银 80 两	禄米 40 石
正从六品	年俸银 60 两	禄米 30 石
正从七品	年俸银 45 两	禄米 22.5 石
正从八品	年俸银 40 两	禄米 20 石
正九品	年俸银 33 两	禄米 16.5 石
从九品	年俸银 31.5 两	禄米 15.75 石 ^①

清朝官吏俸禄，文武官吏的俸禄有别，京官外官也不同，内地与边疆地区也有差别。但满汉无别，一律按官品高低领俸禄；满汉无别，是指现任官吏，不论文武，均按官品支俸。

八旗世职，别有爵俸，与内外官的官俸不同。清制，八旗世职的爵俸如下：^②

爵等	俸银(两)	禄米(石)
和硕亲王	10000	6000
世子	6000	3000
多罗郡王	5000	2500
长子	3000	1500
多罗贝勒	2500	1250
固山贝子	1300	650
镇国公	700	350
辅国公	500	250
镇国将军	410	205
二等	385	192.5
三等	360	180
辅国将军	310	155
二等	285	142

①② 《清朝通典·职官典》一八。

三等	260	130
奉国将军一等	210	105
二等	185	92.5
三等	160	80
奉恩将军	110	55
云骑尉	85	42.5

封爵按等给俸,侯爵以下若兼封云骑尉,另加俸银 25 两。按爵制,则:

一等公	俸银 700 两	禄米 350
二等公	685	342.5
三等公	660	330
一等侯加云骑尉	635	317.5
一等侯	610	305
二等侯	585	292.5
三等侯	560	280
一等伯加云骑尉	535	267.5
一等伯	510	255
二等伯	485	242.5
三等伯	460	230
一等子	410	205
一等男	310	155
一等轻车都尉	210	105
骑都尉	135	67.5 ^①

在外文官,按清制,只支俸银,不支禄米,亦无恩俸。这样,长此以往,则不免营私贪渎。于是外官乃有“养廉银”之制。如《清会典》所载,

① 《清通典·职官典》一八。

外官养廉银支额如下(年银,单位:两)^①:

官职	直隶	江苏	湖北	甘肃	云南
总 督	15000	18000	15000	20000	20000
巡 抚		12000	10000	12000	10000
布政使	9000	8000— 9000	8000	7000	8000
按察使	8000	8000	6000	4000	5000
道 员	2000— 4000	3000— 4000	2500— 5000	3000	3500— 5900
知 府	1000— 2600	2500— 3000	1500— 2600	2000	800— 1500
知 县	600— 1200	1000— 1800	600— 1680	600— 1200	400— 800

乾隆年间,因京官待遇不甚宽裕,遇降级或革职留任,则只将俸银分别停减,其应得俸粮仍照原官阶支給。遇荒旱大灾,要扣减俸银;遇国家大庆节日,则加发。至于“养廉银”的来源,是在国家向农民征收正额钱粮赋税外,另加征收的银两。为何另外加征银两?原因是政府征收钱粮,以银为准,散碎银子须改铸大锭,改铸时例有消耗,于是在向农民征钱粮时多收若干钱,以充消耗之用,消耗所剩余,即为“耗羨”,再充作“养廉”之银发给地方官员,望其奉公勤政,廉洁自律。朝廷的本意在“养廉”,但这“养廉经”传到下面就念歪了,变成了“养贪经”。钱粮有“耗羨”,税课有“税羨”,盐课又有“盐课羨”。有的州县一年可额外征收“火耗”银几万两。到康熙中叶,地方官员的用费主要靠“耗羨”,而根本不依靠那一点点官俸了。且“火耗”征收的标准各地从未一致,有“每两加至二、三钱,四、五钱者”,甚至“税轻耗重,数倍于

^① 《大清会典事例》卷二六一。

正额者有之”^①。

所以,康熙皇帝也不得不承认:“如州县官止取一分火耗,此外不取,便称好官”。^②就是说,皇帝公开允许在正额赋税之外,再征收百分之十的附加税,作为地方官的额外收入。这样一来,康熙年间,每年全国征收的钱粮税银在三千万两以上,以最低限度火耗10%计算,各地的征耗就达三百多万两。而清朝前期百官俸禄每年只需银二百万两^③,耗羨收入已远远超过地方官的俸禄。这无疑是沉重地增加了人民的额外负担。这位被当代史学家捧到天上去的清圣祖,在他的“养廉经”下,已经出现了“一任清知府,十万雪花银”了。此种情形,康熙倒也承认,他说:“部院无事无弊,大臣无人无私。外间之弊较内更多,朕知之久矣”。^④嘉、道以后随着国家多难,财政更加困难,此弊更无可救药矣。

三、致仕

汉代官吏退休制度,据班固《白虎通义》载,已形成了一套制度:(1)官吏年70,耳目不聪,腿脚不便,应当致仕;(2)告老退休后,朝廷给其原官俸的三分之一,以示尊贤;(3)官吏年老告退,也是为国家而让贤路。

汉代优待年老告退官员,始于武帝年间。史载,石奋以上大夫禄归老,周仁以二千石禄归老。优老形成法律制度,则始于平帝元始年间。《汉书·平帝纪》:“天下吏比二千石以上年老致仕者,三分故禄,以一与之,终其身。”汉官禄秩十五级,只有比二千石以上四级高级官

① 《皇朝经世文编》卷二七“条陈耗羨疏”。

② 《圣祖实录》卷二三九,第6页。

③ 《清史稿·食货志》六。

④ 《圣祖实录》卷一一〇,第12页。

员退休,才能带原俸三分之一以养老,一千石以下十一级中下级官员退休,政府则没有什么特别的恩宠待遇^①。汉代官吏年老退休,似已形成风气,甚至是很荣耀的事。宣帝年间,疏广、疏受俱为太子师傅,都以“知足不辱,知止不殆”告老还乡。疏广回乡后,广交游,不置产,或有劝之者,疏广说:“我岂不念子孙哉!顾旧有田庐,子孙勤力其中,足以供衣食,与百姓同。如果再增益之,以为盈余,但教子孙懒惰耳。贤而多财则损其志,愚而多财则增其过。吾不为也。”^②在二千年封建政治史上,一直被传为佳话。

惟其有这种好的风气,政府才能生机勃勃。周勃有除诸吕、立文帝之大功,位居右丞相,但自知其能力不如陈平,于是谢病告退,让位于陈平。而曾经放过猪的狱吏公孙弘,经地方多次推荐,竟得任汉武帝丞相;砍过柴的朱买臣得任会稽太守;而为官抄书的班超投笔从戎,立功绝域而为西域都护,他们都没有受到旧官僚的拦路和压制。^③

魏晋之世,官吏退休,多不赐财物,往往拜以掌议论的“大夫”闲职,以终其身。这些闲职,类似“顾问”的性质,是一种荣誉称号。但也有少数官员除授予顾问之类的闲职外,也赐给钱财。如晋朝刘毅年老告退,授以光禄大夫归第,复赐钱百万。北魏亦沿汉魏之制,官吏“七十致仕”,尚书游明根退休时,恩“赐帛五百匹,谷五百斛”^④。总的看来,魏晋南北朝乃门阀社会,政府官员有进无退,官府鳞次,十羊九牧。梁、陈之际,“骑都塞市,郎将填街”^⑤;“员外常骑,路上比肩”^⑥。列官千百,难得一个让贤的官。^⑦

① 赵翼:《陔馀丛考》卷二七《致仕官给俸》。

② 《汉书·疏广传》。

③ 以上均见《汉书》本传。

④ 《魏书·游明根传》。

⑤⑥ 《梁书·钟嵘传》,《陈书·徐陵传》。

⑦ 《文选》卷四九《晋纪总论》。

唐制,凡职事官年七十以上均应退休。或年未老而多病者,亦听致仕^①。凡官吏致仕,五品以上奏闻,六品以下由尚书省录奏^②。唐代官吏退休,五品以上官可得半禄。有大功于国的名臣,如贞观名相房玄龄,开元名相宋璟,年老致仕,均赐全俸以养天年。唐制,京官六品以下,外官五品以下告老退休,各有永业田可以无生计之忧。有些名臣退休还乡时,皇帝还设帐于长安东门(即青门)外,亲为饯行,赋诗惜别,公卿百官均为其送行。唐玄宗说:“岂惟崇德尚齿,抑亦励俗劝人。”就是说,欢送退休官员,这不仅是惜贤尊老,也是教育群臣百姓,要形成一种风气。

中唐以后,宦官专权,朋党相争,政治腐败,官吏贪恋禄位,退休制度亦难很好执行。诗人白居易在著名的《秦中吟·不致仕》诗中,尖锐地抨击了这种现象。他说:“七十而致仕,礼法有明文。何乃贪荣者,斯言如不闻?可怜八九十,齿堕双眸昏。朝霞贪名利,夕阳忧子孙。挂冠顾翠缕,悬车借朱轮。金章腰不胜,伛偻入君门。谁不爱富贵,谁不恋君恩?年高须告老,名遂合退身。少时共嗤笑,晚岁多因循。贤者汉二疏,彼独是何人?寂寞东门路,无人继去尘。”官吏老化到如此程度,政府哪还有什么活力!

宋朝对退休官员的待遇,比起唐以前诸朝都要优厚。宋制,凡退休官员均带原官职的职称退休,以示荣耀;二是不论文武,凡按制退休者,多增秩,或加恩其子孙。真宗咸平以后,文武官退休,皆升一级,录授朝官,并给半俸。^③即令如此优厚,官吏仍是贪利者多,知退者少。所以仁宗时规定,应退不退者,勒令退休。包公给仁宗提了一个更简便的方法:将文武百官编成名册,按年龄大小顺序排定,谁到七

① 《通典》卷三三《职官典·致仕官》。

② 《唐会要》卷六七《致仕官》注。

③ 《宋史》卷三〇六《谢泌传》,另见《陔馀丛考》卷二七《致仕官给俸》。

十岁，御史台到时通知其退休。^①

元代官吏退休，一般是月给半俸以养老。官员年及七十，例应致仕。天文学家郭守敬任职太史院，年七十二请求致仕。朝廷以其为专门技术官员，在他主持下，全国建立起 27 个天象台，新的历法《授时历》在全国范围内刚使用不久，因而未准许他退休。以后翰林、太史院、司天台官员均无退休之制，盖自郭守敬始也。^②

明清两代，官员退休制度大体仍承汉唐以来制度，但也有新的变化：七十休致，原则上为必行之法。但六十以上要求致仕均可以，后来进一步规定，凡自愿告退不分年龄，俱令致仕^③。但也有年届八十而升官的事^④。退休官员的待遇，明代规定，三品以上原俸，四品以下升一等，发给诰敕^⑤。清代则“照原官品给予半俸银米”^⑥。

明清两代是中国封建社会走向衰落开始崩溃的时期。明朝的宦官专权与特务统治，清朝的大兴文字狱，政治黑暗，吏治腐败，百官在朝不敢说话，但知叩头；退休心境凄凉，默然回乡。明代文征明《致仕出京言怀》诗云：“白发萧疏老秘书，倦游零落病相如。三年漫索长安米，一日归乘下泽车。坐对西山朝气爽，梦回东壁夜窗虚。玉兰堂下秋风早，翠竹黄花不负余。”^⑦此种情景，比之于汉唐官员退休离京，皇帝率百官，供帐长安青门，赋诗惜别，把盏送行的荣耀，确是不可同日而语了。

① 《包孝肃公奏议》卷二《论百官致仕》。

② 《元史·郭守敬传》。

③⑤ 《明会典》卷一三《致仕》。

④ 陈其元：《庸闲斋笔记》卷一一。

⑥ 《大清会典事例》卷二五九。

⑦ 《明诗综》卷三八。

第四编

民国时期 中央职官制度

民国时期中央职官制度，系指中华民国临时政府（南京临时政府）、北京政府（北洋政府）、广州和武汉国民政府、南京国民政府中央职官制度。本编述及的内容，主要是北京政府统治时期和南京国民政府统治时期的中央职官制度。

南京临时政府虽然存在时间很短（91天），但它却建立了包括立法、司法、行政在内的中央职官体制，对此后的北京政府、南京国民政府中央职官制度的建立，都有影响。

南京临时政府采用总统制，临时大总统在国家政权中负实际政治责任，权力很大。临时大总统经临时参议院的同意，有设立临时中央审判所之权。因此，临时大总统便以国家行政首脑身份，兼有设立司法机关的权力。临时大总统的直辖机关分为两类：一是总统府秘书处，二是直辖各局以及参谋部等机关。上述两类机关，都是协助临时大总统办理政务的机关。临时政府的行政机关是行政各部，各部总长又称国务员，掌理各部事务，以协助临时大总统处理各项行政工作。

南京临时政府临时参议院是最高立法机关，其主要建树，是制定了一部具有宪法效力的《中华民国临时约法》，它是民国政府第一部根本法。从内容看，这部根本法体现了资产阶级革命“主权在民”的政治原则。

北京政府统治时期，从1912年4月袁世凯就任中华民国临时大总统起，到1928年张作霖退守关外，张学良在东北易帜，承认南京国民政府止。这17年，虽派系更迭频繁，但掌握北京政府中央实际权力

的却是各派军阀,这是北京政府中央职官制度的重要特点。

北京政府中央职官制度的变化,主要表现在《临时约法》时期、《新约法》时期、临时执政府时期和“军政府”时期。

《临时约法》按照资产阶级三权分立原则,将国家的权力分为立法、行政、司法三部分,独立行使。

立法机关是国会。第一届国会于1913年4月8日成立,国会采行两院制(参议院和众议院)。1913年10月6日,在北洋军队的包围下,第一届国会选举袁世凯为中华民国第一任大总统。成为正式大总统的袁世凯,立即准备将虚位元首变为实权总统,首先向国会下手,1914年第一届国会被迫解散。

司法机关分为大理院和总检察厅两个部门。大理院为中央最高审判机关,总检察厅和大理院相配设置,独立行使检察权。

《临时约法》时期的最高行政机关是国务院,它是《临时约法》所规定的责任制内阁的具体体现。国务院由国务员组成,国务员包括国务总理和各部总长。国务院负责全国行政工作。国务员负实际政治责任。国务院的附属机关有秘书厅和法制、铨叙等局。

1914年4月29日,袁世凯以大总统名义公布《中华民国约法》,即《新约法》。根据《新约法》,中央职官制度发生了重要变化,主要表现在:改责任制内阁为总统制;将两院制国会改为一院制。

《新约法》规定设立立法院,为国家的立法机关,但立法院始终没有召集,其职权一直为参政院所代替。参政院的正、副院长及参政,均由大总统任命,成了大总统权力的保障。

《新约法》时期,大总统还对中央行政机关进行了改组,即废除了国务院,设政事堂于总统府,分管全国政务。取消了国务总理,设置国务卿。政事堂只是大总统办公性质的机关,通过它,大总统将一切行政实权,操诸手中。其外,行政各部直隶于大总统,完成了从责任内阁制变为总统负责制。

在司法机关方面,除了在组织上直隶于大总统外,机构也有所增扩。

临时执政府时期,中央职官制度的特点是临时执政(总统)、总理、国会三者合而为一的一种独裁体制。临时执政府以临时执政总揽军民政务,统率海陆军;临时执政设置国务员赞襄临时执政处理国务;临时执政命国务员分掌各部;临时执政召集国务员开国务会议。新设立的临时参议院只是辅佐临时执政的咨询机关,不具有立法权力。

1925年,临时执政府虽然宣布实行责任制内阁,恢复了国务院和国务总理的设置。但此时没有国会,这个所谓责任制内阁,依然直属于临时执政,并未改变其政制的实质。

1927年6月18日在北京组成的“军政府”(陆海军大元帅),下设国务院和各部。国务院是辅佐大元帅执行政务的机关,国务总理、各部总长直接由大元帅任免。“军政府”在中央官制方面与临时执政府相比较,并无本质区别。

早期国民政府^①的中央职官制度,其特点约有以下三个方面:

(1) 在中国国民党的指导与监督下行使全国政权。

(2) 国务采用委员会议制。国民政府采取委员制形成,委员由国民党中央执行委员会选任,委员中由中央执行委员会提出5—7人为常务委员,执行日常政务。在设立主席时,主席只是负责召集国民政府委员会议,并无高出其他委员的权力,在公布法令或其他文书时,由主席与主管部长或常委署名,以国民政府的名义进行。在不设主席时,签署文件须有委员3人以上署名。

(3) 中央政府采用二级制,即在国民政府委员会之下直接设立

^① 早期国民政府,系指1925年7月至1928年10月间,国民党所建立的中央政府。后同。

各部、委。

早期国民政府并未设立正式立法机关,一切法律均由中央执行委员会及政治会议所制定。至于司法行政,最初在大理院内设司法行政事务处管理,后演变为司法部。最高审判机关为大理院,行政诉讼则由监察院处理。

根据孙中山五权宪法理论,南京国民政府从1928年10月以后,实行五院制中央政府组织形式。五院制国民政府由主席、委员和行政、立法、司法、考试、监察等五院组成。

根据1928年10月中国国民党中央执行委员会常务会议通过的第一份五院制《中华民国国民政府组织法》,国民政府设主席1人,以国家元首身份代表中华民国。五院同为治权机关,互不统属,互相独立。1943年9月以前,五院正、副院长由国民党中央执行委员会选任,并向其负责。此后,五院正、副院长改由国民政府主席于国民政府委员中提请国民党中央执行委员会选任,五院院长向国民政府主席负责,国民政府主席向国民党中央执行委员会负责,体现了“党治”原则。

从1928年10月公布第一份五院制《中华民国国民政府组织法》起,到1948年5月20日蒋介石就任中华民国总统、国民政府委员会结束止,《中华民国国民政府组织法》先后修改过13次,主要根据蒋介石是否担任国民政府主席而改变国民政府主席与行政院院长的职权。在蒋介石担任国民政府主席期间,实行的是主席集权制,行政院院长(包括其他各院)向国民政府主席负责。体现了蒋介石的个人专权。

五院制国民政府的办公机关由文官处、参军处、主计处组成,分掌文秘、机要、典礼、军机、岁计、会计、审计等日常事务。

行政院位居五院之首,是南京国民政府的最高行政机关。行政院在行使国家行政权力时,常与国民政府主席的权力互相消长。当国民

政府主席权重时,行政院便权轻,当国民政府主席权轻(处于虚权地位)时,行政院便权重,行政院院长近乎责任内阁制首相。

立法院是南京国民政府的最高立法机关。立法院虽是立法机关,但却不是民意机关,因为立法委员不是人民选举产生,而是由立法院院长提名,经国民政府任命,故立法委员实际上是官员而不是议员。根据国民党公布的《立法程序法》,国民党中央政治会议(中央政治委员会)得议决一切法律,由中央执行委员会交国民政府公布执行,因此,国民党“中政会”才是真正的“最高立法机关”。

司法院是南京国民政府的最高司法机关。司法院下属最高法院、行政法院和公务员惩戒委员会。最高法院是全国终审机关,行政法院掌理全国行政诉讼审判事务,公务员惩戒委员会掌理公务员惩戒事宜。公务员惩戒事宜分为中央公务员惩戒委员会和地方公务员惩戒委员会两个机构。

中央公务员惩戒委员会名义上有权对全国荐任以上公务员实施惩戒,其实并非有权对所有荐任以上公务员实施惩戒。这是因为南京国民政府将官吏分为政务官和事务官两类,属于公务员惩戒委员会职权范围的仅为事务官,而政务官,如国民政府委员、五院正副院长、立法委员、监察委员、各部正副部长、各委员会正副委员长及委员、各省政府主席及委员等,则由国民党中央监察委员会和直属于国民政府主席的政务官惩戒委员会惩戒。从这方面看,司法院并非真正意义上的最高司法机关或最高审判机关。

考试院是南京国民政府的最高考试机关。考试系指官吏的选拔,但考试并不是人事行政的全部内容。人事行政除考试外,还包括任免、考绩、升降、调转、奖惩、俸给等,统称为铨叙。南京国民政府考试院由考选委员会和铨叙部两个基本机构所组成,因此,考试院既是考选机关,也是铨叙机关。这也是南京国民政府考试院的一个重要特点。

监察院是南京国民政府的最高监察机关。南京国民政府的监察

工作就国民党整个体系而言,是由两个系统,即政府系统和国民党系统分头进行的。政府系统,即监察院的监察工作,主要包括弹劾与审计两部分,弹劾是对人的,审计既是对人也是对部门的。党的系统,即国民党各部监察委员会的监察工作,主要负责稽核从中央政府到各级地方政府的施政方针是否符合国民党的政纲与政策,并审查下级党部与党员违背党纪事项。

第一章 民国政府国家元首

我国传统政治体制中,皇帝即是国家元首,皇帝制度即是国家元首制度,它构成了君主专制政体的核心。1912年民国政府的建立,皇帝制度解体,新的国家元首制度随之建立,新的资产阶级共和政体诞生了。

民国时期国家元首的职权,由元首在国家机构中的不同地位,分为兼任行政首脑的元首和不兼任行政首脑的元首;根据元首在行使国家职权中的不同状况,又有实权元首和虚权元首的区别;就元首权力性质分析,有属行政权的,也有的元首除拥有行政权外,还兼有立法、司法、军事大权。

第一节 南京临时政府国家元首

1912年1月1日,孙中山在南京就任临时大总统,中华民国临时政府宣告成立,简称南京临时政府。因之,民国时期最早的国家元首是临时大总统,孙中山便是民国政府首任国家元首。

孙中山担任临时大总统的时间是1912年1月1日至2月14日。根据《中华民国临时政府组织大纲》,临时大总统由各省都督府代表选举,它“有统治全国之权”,“有统率海陆军之权”,“得参议院之同

意,有宣战、媾和及缔结条约之权”,“有任用各部部长及派遣外交专使之权”,“得参议院之同意,有设立临时中央审判所之权”^①。这样,临时大总统孙中山便以国家元首身份,兼任政府首脑和最高军事统帅,拥有实权。1月3日,补选黎元洪为副总统,辅佐临时大总统。

2月14日,孙中山辞去临时大总统,向临时参议院推荐袁世凯继任。15日,临时参议院选举袁世凯为临时大总统。4月5日,临时参议院决定将临时政府从南京迁往北京,开始了北京政府统治时期。

第二节 北京政府国家元首

一、临时大总统、大总统

袁世凯继任临时大总统后,依据《中华民国临时约法》(即《临时约法》)行使国家权力^②。临时大总统代表临时政府总揽政务,公布法律,统率全国海陆军队。国务总理及各部总长均为国务员,国务员辅佐临时大总统,“负其责任”。所谓“负其责任”,是指国务员对于政策负责,而临时大总统却不负实际政治责任。《临时约法》还规定,临时大总统公布法律、发布命令均须国务员副署,临时大总统仅拥有虚权,实行的是责任内阁制。但由于袁世凯握有军权,制度上虽为虚权元首,实际上却拥有实权,并逐步将责任内阁制变成“责任总统制”。

1913年10月,国会两院议员选举袁世凯为大总统。袁世凯从临时大总统爬上正式大总统座位后,为改虚权元首为实权元首,于1914年5月1日公布《中华民国约法》(简称《新约法》)。依据《新约

① 《中华民国临时政府组织大纲》,《东方杂志》第8卷第11号。

② 《中华民国临时约法》,《临时公报》(1912年3月15日)。

法》，大总统权力至高无上，概括起来约有：大总统可以解散立法院，立法院没有对大总统投不信任票的权力；大总统拥有公布法律、发布命令的权力；大总统有制定官规官制、任免文武官员的权力；大总统拥有宣战、媾和、缔结条约的权力；在立法院闭会期间，得参政院的同意（参政院参政由大总统任命），大总统有财政紧急处分权；全部军队，悉归大总统统率。此外，大总统还有戒严权、荣赏权、赦免权等^①。

这样，大总统便以国家元首身份，兼任行政首脑，军事最高统率，享有完全的行政权和立法权，将责任制内阁改为“总统制内阁”，成为拥有实权的国家元首。袁世凯还授意公布《修正大总统选举法》，将大总统的任期由5年改为7年，且可连选连任终身，实际上是将终身大总统制以法律形式确定下来。

袁世凯死后，从1916年6月7日至1924年11月2日，北京政府的几位大总统黎元洪、冯国璋、徐世昌、曹锟，名义上仍然依据《临时约法》行使职权，为虚权国家元首。但北京政府统治的特点是军阀掌权。在这一时期内，若由几派军阀分掌权力，则居大总统之位的某系军阀，便不得和其他军阀分掌国家权力；若大总统位置因几派军阀相持不下而暂时妥协，以傀儡来担任，上台的大总统，便不得不看实力最大的军阀的眼色行事。故法律上的大总统权力和事实上的大总统权力，往往相距很大。制度上的国家元首权力，在这一时期“只能反映局部的乃至表面的某些情况”^②。

二、临时执政

1924年11月，第二次直奉战争中，直系失败，直系控制的北京

^① 《中华民国约法》，《东方杂志》第10卷第12号。

^② 钱实甫：《北洋政府时期的政治制度》（上），中华书局1984年版，第60页。

政府已难于存在,急需组成代替贿选总统的新政府。军阀、政客们便利用这一机会,废弃法统,创设新制,组成临时执政政府。24日,段祺瑞就任临时执政,并公布《中华民国临时政府制》(6条)^①,组成新的临时执政政府。

依据《临时政府制》,临时执政政府以临时执政总揽军、民政务、统率海、陆军,对外代表中华民国。这是国家元首的身份,其职权与总统相当。

临时执政设国务员,赞襄临时执政处理国务。临时执政的命令和国务文书,均由国务员副署,但由于国务员为临时执政任命,副署仅是形式。临时执政政府不设国务总理^②,总理职务由临时执政兼管。临时执政召集国务员开国务会议,议决国务。

故从体制分析,临时执政制,实乃元首独裁制,临时执政的权力很大。但此时的临时执政段祺瑞,在各军事实力派的支配下,大权难以发挥。

1926年4月20日,临时执政段祺瑞被逐后,暂以国务总理“摄行”大总统职权作为政权的过渡,国家元首遂成虚位。

三、陆、海军大元帅

1927年6月18日,奉系军阀安国军总司令张作霖,改安国军总司令为安国军大元帅,即陆、海军大元帅,成立“军政府”,任命新内阁。

根据《中华民国军政府组织令》(1927年6月18日公布)^③的规

① 《中华民国临时政府制》,《东方杂志》第21卷第24号。

② 1925年12月段祺瑞公布修正《中华民国临时政府制》,增设国务院,任命国务总理,恢复“责任内阁制”,但实权仍控制在临时执政手中。

③ 《中华民国军政府组织令》,《东方杂志》第24卷第16号。

定,陆、海军大元帅总揽陆、海军全权,在军事期间,代表中华民国行使统治权。这样,陆、海军大元帅便成了国家元首。

“军政府”在陆、海军大元帅之下设国务院,国务院由国务员组成(国务员包括国务总理和各部总长),国务员辅助陆、海军大元帅处理政务。陆、海军大元帅之命令须经国务总理副署,关系各部的并须由各部总长连带副署,但国务总理和各部总长由陆、海军大元帅任命,为陆、海军大元帅的雇员,故这种副署,已无实际意义。

第三节 广州、武汉国民政府国家元首

1925年6月15日,中国国民党中央执行委员会决定改组大元帅府为国民政府,7月1日,广州国民政府宣告成立,以与北京临时执政府相对峙。

根据1925年7月1日公布的《中华民国国民政府组织法》,广州国民政府受中国国民党之指导及监督,其最高行政机构是国民政府委员会,国民政府委员会实行合议制。国民政府委员会由16人组成,其中5人为常务委员,又在常务委员中指定1人为国民政府主席。国民政府主席除主持委员会会议、对外代表国民政府和领导贯彻委员会会议通过的决议外,无任何特殊职权。国民政府公布法令及其他关于国务文书时,必须由国民政府主席和主管部长联名签署方能生效。

1926年10月,广州国民政府决定迁都武汉,12月5日,国民党中央正式宣布中央党部和政府停止在广州办公,12月13日,中国国民党中央执行委员与国民政府委员临时联席会议(简称“联席会议”)在武汉成立。武汉国民政府成立后,公布修正《中华民国国民政府组织法》,规定武汉国民政府不设主席,国民政府发布命令,由常务委员3人署名。总体上说,广州国民政府和武汉国民政府实行的委员制即

合议制,是一种集体元首制或集体负责制,此一时期的国民政府主席并不能称之为国家元首,只是集体元首中的一员。

第四节 南京国民政府国家元首

一、国民政府主席

从1927年4月南京国民政府成立至1948年4月召开“行宪国民大会”、选举国民政府总统前,国民政府委员会都设有主席,主持国民政府委员会会议,充当国家元首。国民政府主席由国民党中央执行委员会选任,其职权屡有变迁,总的来说,有实权元首和虚权元首两种情况。

南京国民政府主席职权的大小是依蒋介石的是否任职而发生变化的。1928年4月以前,蒋介石没有担任这一职务,依据《国民政府组织法》(1928年2月13日修正公布),国民政府主席只是一般地代表国家,签署国民政府委员会及所属各部的法令,但须由常务委员2人以上或各部主管部长签署。1928年10月蒋介石担任国民政府主席,主席权力大大加强,其职权有:代表国民政府接见外国使节,举行或参与国际典礼;主持国民政府委员会会议;签署发布法律、法令;兼任海陆空军总司令;提请国民政府依法任免各院院长、各部部长和海陆空军副司令;1930年11月以后,还兼任行政院长。这样,国民政府主席便成为拥有实权的国家元首。

1931年12月以后,蒋介石不再担任国民政府主席,改由林森继任,该月公布的国民党四届一中全会修改的《国民政府组织法》,将国民政府主席兼海陆空军总司令,有权提请国民政府依法任免各院院长、各部部长的条文删去,并规定国民政府主席不得兼任其他官职。

这样,主席的职权只剩下礼仪活动和签字画诺,成了名副其实的虚权元首。1943年11月,林森去世,蒋介石复登主席之位,《国民政府组织法》再次修改:明定国民政府主席为国家元首,对外代表中华民国;国民政府主席为陆海空军大元帅;有权在国府委员中选任五院院长、副院长,并将国民政府主席不得兼任其他官职的条文删去。国民政府主席又成为拥有实权的国家元首。

二、总 统

总统是南京国民政府覆亡前夕的国家元首。1948年4月,在南京召开的“行宪国民大会”,“选举”蒋介石、李宗仁为国民政府总统、副总统,5月20日,蒋介石正式就任中华民国总统职位。根据《中华民国宪法》,总统为国家元首,对外代表中华民国;总统统率全国陆海空军;总统依法公布法律,发布命令,但须经行政院院长或有关部会首长之副署;总统有依法行使宣战、媾和及缔结条约之权;总统依法宣布戒严,但须经立法院之通过或追认;总统依法任免文武官员;总统还有依法行使大赦、特赦、减刑、复权等权力。当《动员戡乱时期临时条款》通过后,总统被授予紧急命令权,其效力可以超过宪法,使总统居于独裁的地位。

第二章 民国政府行政机关

民国政府行政机关,在南京临时政府时期是临时大总统领导下的行政各部,临时大总统既是政府首脑,也是国家元首。

北京政府时期的行政机关,主要是国务院、国务院直属机关及行政各部、会。《临时约法》时期的国务院由国务总理和各部总长组成,国务总理和各部总长都是国务员,因之,国务院即是由国务员组成。国务总理是国务院的实际首领,是政府行政首脑。《新约法》时期,取消国务院,于总统府设置政事堂。政事堂的地位,仅是总统办公性质的机构,和原国务院的地位很不相同,各部的地位也相应有所变化。北京“军政府”时期的国务院,仍由国务员组成,辅佐大元帅政务。国务员(包括国务总理和各部总长)组成国务会议,重要国务均由国务会议议决执行。

北京“军政府”的行政各部,均由国务员分管,直属大元帅,从而限制了国务总理的权限。

南京国民政府自五院制政府成立后,行政院是南京国民政府的最高行政机关,行政院位居五院之首。行政院由行政各部、会、署组成。行政院院长指挥全院及其所属机关。行政院系统机构庞大,部、会、署机构常有变化。

第一节 南京临时政府行政各部

1912年1月1日,孙中山在南京就任临时大总统,正式组成中华民国临时中央政府,史称“南京临时政府”。

根据《中华民国临时政府组织大纲》和修正组织大纲,临时大总统和副总统之下即是行政各部,没有国务总理之设,行政各部分别管理国家军政事务,各部总长直接对临时大总统负责。南京临时政府共设陆军、海军、外交、司法、财政、内务、教育、实业、交通等9部。各部设总长1人,为国务员,辅佐大总统办理各部事务。各部设次长1人,协助总长掌管本部事务。

各部之职权,据《中华民国临时政府中央行政各部及其权限》第二条所载,分别为:

陆军部管理陆军,经理陆军教育、卫生、警察、司法并编制军队事务,监督所辖军人军佐;海军部管理海军一切军政事务,监督所辖军人军佐;外交部管理外国交涉,及关于外人事务并在外侨民事务,保护在外商业,监督外交官及领事;司法部管理关于民事、刑事诉讼事件,户籍监狱,保护出狱人事务,并其他一切行政事务,监督法官;财政部管理会计、库帑、赋税、公债、钱币、银行、官产事务及监督所辖各官署之财产;内务部管理警察、卫生、宗教、礼俗、户口、田土、水利工程,举办公益及行政事务,监督所辖各官署及地方官;教育部管理教育、学艺等事务,监督所辖各官署学校,统辖学士、教员;实业部管理农、工、商、矿、渔、林、牧猎及度量衡事务,监督所辖各官署;交通部管理道路、铁路、航路、邮信、电报、船舶并运输、造船事务,统辖船员。

各部之下又分设若干司、局、处、厅,分别为:陆军部下设军衡局、

军务局、军械局、军需局、军学局、军医局、军法局等 7 个局和秘书、副官 2 处；海军部下设船政局、军政局、教务局、经理局等 4 个局和军机处；外交部下设外政司、商务司、编译司、庶务司等 4 个司和秘书处；司法部下设法务司、狱务司等 2 个司和承政厅；财政部下设会计司、库务司、钱法司、赋税司、公债司等 5 个司和承政厅；内务部下设民治局、警务局、经理局、土木局等 4 个局和承政厅；实业部下设农政司、工政司、商政司、矿政司等 4 个司和秘书处；交通部下设邮政司、航政司、路政司、电政司等 4 个司和承政厅。^①

第二节 北京政府国务院及行政各部

一、国务院与国务总理

根据《临时约法》和《国务院官制》^②，国务院由国务总理及各部总长组成，国务总理和各部总长都是国务员。国务员辅佐大总统执行国务，负实际政治责任，对参议院负责。国务院之国务会议，实即由国务员之全体组成。应经国务会议讨论之事项约为：法律案及教令案；预算案及决议案；预算外交之支出；军队之编制；条约案；宣战媾和事项；简任官之进退；各部权限；依法令应经国务会议事项；参议院咨送之人民请愿案；国务总理或各部总长认为应经国务会议事项。国务会议举行时，以国务总理担任国务会议主席。故国务会议实为集合国务员共同讨论国家行政大计之重要机关。

① 临时政府未公布各部官制，此司局名称、数字是从各部职员名单中求得。教育部缺。据钱端升等：《民国政制史》（上），商务印书馆 1945 年版，第 6—7 页。

② 《国务院官制》，《东方杂志》第 9 卷第 2 号。

国务总理虽然也是国务员中的一员(各部总长也是国务员),但却是国务员的首领,是国务院实际上的行政首长,与其他国务员相比,其权力地位是不同的:按组阁程序,国务总理由大总统提名,经参议院同意任命,各部总长则由国务总理提名,经参议院同意后由总统任命;国务总理对于各部总长的命令,如认为有碍行政统一时,有权先行中止,然后再经国务会议讨论;大总统发布命令、公布法律及其他关于国务之所有文书,均须由国务总理副署,其他国务员只是在涉及本部事务时才参与副署。

二、各部

行政各部虽然是国务院的构成部分,但因各部总长和国务总理都是国务员,国务员辅佐大总统执行国务。由于各部独立行使政权,国务总理并不能指挥,故应将其单列。

袁世凯在拼凑内阁过程中,最先提出组成外交、内务、财政、教育、陆军、海军、司法、农林、工业、商业、交通、邮电部等 12 部。根据 1912 年国务院官制和各部官制通则,共设 10 个部,分别是外交、内务、财政、陆军、海军、司法、教育、农林、工商、交通部。

(一) 各部组织

各部设总长 1 人,次长 1 人^①。总长为国务员,其职权有:参加国务会议,参与国务决策,就主管事务,依其职权,得发布命令;对于地方长官,得发训令、指示;对于地方官之命令或其处分,认为违背法令或逾越权限,得停止或撤销之;有权直接任免本部所属的委任官。次长协助总长办理部务,监督本部所属职员,副署总长发布命令。总长

^① 根据 1914 年《新约法》公布后修正官制,内务、财政、陆军、交通 4 部,次长各设 2 人,其他各部,仍为 1 人。

有事故时，由次长代理其职务和列席国务会议，颁发部令。

各部各设总务厅，一般不设厅长，由秘书或参事分掌。总务厅的职掌是：掌管机要；典守印信；编制统计及报告；记录职员之进退；纂辑保存并收发各项公文函件；管理本部所管经费并各项收入之预算、决算及会计；稽核会计；管理本部所管之公产公物等。

各部设 3 至 8 司不等，司设司长 1 人，分掌部务。

下面是 1912 年至 1914 年间，各部设立司之数目和名称：

(1)外交部 1912 年设交际、外政、通商、庶政等 4 司。1913 年将外政、庶政司改为政务司。

(2)内务部 1912 年设民治、职方、警政、土木、礼俗、卫生等 6 司。1913 年改为民治、警政、职方、考绩等 4 司。1914 年增设典礼司。

(3)财政部 1912 年设赋税、会计、泉币、公债、库藏等 5 司。1913 年增设制用局。

(4)陆军部 1912 年设军衡、军务、军械、军学、军需、军医、军法、军马等 8 司。1914 年军马司改名军牧司。

(5)海军部 1912 年设军衔、军务、军械、军需、军学等 5 司。1914 年增设军法司。

(6)司法部 1912 年设民事、刑事、监狱等 3 司。

(7)教育部 1912 年设总务厅和普通教育、专门教育、社会教育等 3 司。

(8)农林部 1912 年设农务、垦牧、山林、水产等 4 司。1913 年并为农商部。

(9)工商部 1912 年设工务、商务、矿务等 3 司。1913 年并为农商部。

(10)农商部由农林部和工商部于 1913 年合并而成。农商部设矿政司、农林司、工商司、渔牧司。

(11)交通部 1912 年设路政、邮政、电政、航政等 4 司。1913 年改

为路政局、邮传局、经理司。1914年改为路政、路工、邮传、综核、铁路会计、邮传会计等6司。

陆军部、海军部因是军事机关，总长、次长、司长均有军衔。总长为上将或中将，次长为中将或少将，司长为少将或上校。

（二）各部职权

外交部管理国际交涉，关于居留外人及在外侨民事务，保护在外商业，监督外交官及领事官。内务部管理地方行政、选举、赈恤、救济、慈善、感化、人户、土地、警察、著作、出版、土木工程、宗教及卫生事务，监督所辖各官署及地方长官。财政部总辖国家财务，管理会计出纳、租税、公债、货币、政府专卖、储金保管物及银行事务，监督所辖各官署及公共团体之财务。陆军部管理陆军军政，统辖陆军军人军属，监督所辖各官署。海军部管理海军军政，统辖海军军人军属，监督所辖各官署。司法部管理民事、刑事诉讼事件，户籍、监狱及出狱人保护事务，其他一切司法行政事务，监督所辖各官署及司法官。教育部管理教育、学艺及历象事务，监督全国学校及所辖各官署。农林部管理农务、水利、山林、畜牧、蚕业、水产、垦殖事务，监督所辖各官署。工商部管理工、商、矿事务，监督所辖各官署。交通部管理铁路、邮政、航政，监督所辖各官署及全国交通、电气事业。

（三）各部职权的变化

《新约法》公布后，袁世凯于1914年7月10日，以大总统令的形式，公布修正各部官制，部的组织和各部总长的地位都发生了变化。总的来说，行政各部及其内部机构变化不大，变化较大的是各部总长地位的下降。《临时约法》时代，各部总长即为国务员，是行政机构的主干。《新约法》改内阁制为总统集权制，各部总长不再是国务员，由大总统直接任免，向大总统负责，各部变成了隶属大总统、执行大总统命令的政务机构。各部总长不再是各部职权的行使者，原属总长的职权一律改为各部所有，总长只是承大总统之命，管理本部事务、监

督所属职员及各官署的行政长官,其地位下降了^①。

(四) 各部直辖机关

(1)外交部直辖机关有驻外公使馆和领事馆、各省交涉署、太平洋会议筹备处和太平洋会议善后委员会、鲁案善后督办公署、关税特别会议筹备处和关税特别会议委员会、法权讨论委员会和调查法权筹备委员会、中俄会议委员会。

(2)内务部直辖机关有筹备国会事务局、赈务处、河务局、护军管理处。

(3)财政部直辖机关有盐务署和盐务稽核所、全国烟酒公卖局和全国烟酒事务署、国税厅总筹备处、印花税处、造币厂和采金局、中国银行、交通银行。

(4)陆军部直辖机关有陆军监狱、陆军测量局。

(5)海军部直辖机关有海军总司令处和海军总司令公署、海军舰队司令处和海军练习舰队、海军军港司令处和海军军港港务局以及海军军港监狱、海道测量局。

(6)司法部直辖机关见“民国政府司法机关”部分。

(7)教育部直辖机关有中央观象台、编译馆。

(8)农商部直辖机关有矿政监督署和地质调查所、林务局、商标局。

(9)交通部直辖机关有铁路管理局、电政管理局和电政监督办事处、邮政总局。

三、国务院直属厅局

国务院附属机构有国务院秘书厅、法制局、铨叙局、印铸局、蒙藏

^① 据 1914 年 7 月公布的各部修正官制。

事务局、临时稽勋局、法典编纂会、全国水利局、统计局、币制局、礼制馆等，其组织和职权分述如下：

（一）国务院秘书厅

设秘书长 1 人，承国务总理之命，总理秘书厅事务。秘书长有事故时，由首席秘书代理其职务。秘书厅有秘书 6 人，分掌宣达法令，撰拟及保管机要文书及典守印信等事务；佾事 6 人，分掌撰拟文书，编纂记录，保管文书图籍，翻译文电，核对文稿，收发文件，经营会计，整理庶务等事务；主事 6 人，辅佐佾事，分理事务。后来办事人员有所增加，分三课办事，分别管机要、文书、庶务。^①

（二）铨叙局

设局长 1 人，掌理局务，监督所属职员。铨叙局有秘书 1 人，掌理机要事务；佾事 4 人，掌理铨叙局职务规定各事项并文书会计及庶务；主事 8 人，辅助佾事，分理事务。铨叙局的职掌为：关于荐任官以上之任免及其履历事项；关于文官考试事项；关于恩给及抚恤事项；关于荣典授与事项；关于外国勋章受领及佩用事项等。^②

（三）印铸局

设局长 1 人，综理局务，监督所属职员。印铸局有秘书 1 人，掌理机要事务；佾事 4 人，掌理编辑事宜及文书、会计、庶务；主事 8 人，辅助佾事，分理事务；技正 2 人，掌理技术事务；技士 6 人，分掌技术事务。印铸局的职掌为：印刷官文书用纸；制造勋章、徽章、印信、关防图记及其他物品；刊行公报、职员录及法令全书等。

（四）蒙藏事务局

设总裁 1 人，综理局务，监督所属职员；副总裁 1 人，辅助总裁，整理局务。蒙藏事务局有参事 2 人，掌拟订及审议法律、命令案事务；

① 《国务院秘书厅官制》，《东方杂志》第 9 卷第 3 号。

② 《铨叙局官制》，《东方杂志》第 9 卷第 3 号。

秘书 2 人,掌理机要事务;佾事 8 人,分掌局务;主事 12 人,辅助佾事,分掌局务及翻译事务;执事官 4 人,掌接待及传译语言事务。蒙藏事务局的职掌为管理蒙藏事务。事务局还附设有蒙藏研究会,掌研究调查蒙藏一切事宜。^①

(五) 临时稽勋局

设局长 1 人,总理局务,监督所属职员。临时稽勋局有秘书 1 人,掌理机要事务;审议员 8 人,审议调查员所报告事项;调查专任 10 人(兼任),负责调查各种勋绩;主事 6 人,掌理文书、会计、庶务。临时稽勋局的职掌为:稽查开国前各处倡议殉难者;稽查开国时为尽瘁亡身者;稽查开国时关于各地方战争宣力著功者;稽查开国时于军事上建议策划或奔走运动成绩卓著者;稽查开国前后输资助公者。^②

(六) 全国水利局

设总裁 1 人,总理局务,监督指挥所属各职员。副总裁 1 人,协助局务,总裁有事故时,代理其职。全国水利局有视察 2 人,佾事 2—6 人,主事 8—12 人,技正 2—6 人,技士 10 至 16 人,分掌各项事务。全国水利局直属国务院,掌理全国水利并沿岸垦辟事务^③。

(七) 统计局

依《国务院统计局官制》(1916 年 5 月 4 日公布)设立,直属国务院。统计局设局长 1 人,参事 4 人,佾事 10 人,主事若干人。统计局的职权是掌办各种统计,刊行统计报告,交换各国统计表,筹划各官署统计会议等^④。

1927 年具体规定统计局的职掌是:各部院统计的统一;社会统计;统计报告;交换各国统计表;各官署统计会议。

① 《蒙藏事务局官制》,《东方杂志》第 9 卷第 3 号。

② 《临时稽勋局官制》,《东方杂志》第 9 卷第 3 号。

③ 《全国水利局官制》,《东方杂志》第 10 卷第 8 号。

④ 《国务院统计局官制》,《东方杂志》第 13 卷第 6 号。

(八) 币制局

依《币制局简章》(1914年3月6日公布)设置,后裁撤,归并财政部。1915年1月30日设置币制委员会办理。1918年依《币制局官制》(1918年8月10日公布),复设币制局,直属国务院^①。依1918年“官制”,币制局设督办1人,由财政总长兼任,总裁1人。局内分设参事室、调查室、秘书处、泉币处、钞券处、技正办公处等。1923年12月,币制局再行裁撤,仍由财政部掌管。

币制局的职权是监督全国造币厂,监督银行发行钞券,监督各省官银钱号等。

(九) 礼制馆

初设于1914年12月,直属大总统府政事堂。1927年9月,北京“军政府”仍设礼制馆,直属国务院。依照1927年《礼制馆官制》,设总裁1人,由国务总理兼任,副总裁1人,由内务总长兼任。设馆长1人,总纂2人,编纂24人。馆内分设5股,分股办事。此外,还设有事务厅和乐律所。

礼制馆的职掌是负责各项礼制的撰拟。

(十) 法制局

略,见“民国政府司法机关”部分。

(十一) 法典编纂会

略,见“民国政府司法机关”部分。

上述11个厅、会、局、馆,法制局、铨叙局、印铸局、临时稽勋局在《临时约法》公布前即已设立,1912年7月修正各项新官制,再行设立。秘书厅、蒙藏事务局、法典编纂会、全国水利局、统计局、币制局、礼制馆,则是在1912年7月至1927年9月间,颁布新官制时设立的。

^① 《币制局官制》,《东方杂志》第15卷第9号。

第三节 南京国民政府行政院

早期国民政府以委员组成,委员由国民党中央执行委员会选任。国民政府委员的职权,通过国民政府委员会会议行使。委员中由中央执行委员会推定 5—7 人为常务委员,执行日常政务。国民政府之职权,是在国民党的指导与监督下,掌理全国政务。

国民政府下设直辖各处和行政各部、委、局,直辖各处有秘书处、副官处和参事处,行政各部、委、局,主要有外交部、财政部、军事部、交通部、司法行政委员会及司法部、内政部、工商部、农矿部、教育行政委员会及大学院、建设委员会、侨务委员会、蒙藏委员会、劳工局等。

1928 年 10 月,五院制政府成立,行政院是南京国民政府最高行政机关,行政院由行政院所属各部、委、署组成。

一、行政院与院长

(一) 行政院院长

行政院设院长、副院长各 1 人,均由国民党中央执行委员会选任(有时由国民政府提请国民党中央执行委员会选任)。

行政院院长的职权主要有:(1)综理全院院务。(2)监督所属机关,如各部、委、署及其他直属机关所办事务,受院长监督。(3)任免行政官吏。各部部长、常务次长,各委员会委员长、副委员长、委员,由行政院院长提请国民政府主席依法任免。(4)主持行政院会议,担任会议主席,凡院长认为应交付会议议决事项,即交付会议议决。

行政院副院长的职权是助理院长处理院务,院长因事不能执行

职务时,由副院长代理,副院长多兼任部长。

(二) 行政院会议

行政院会议是行政院处理院务的领导机构,凡行政院的重要事务,都由行政院会议讨论议决。行政院会议由行政院院长、副院长、各部部长、各委员会委员长组成。院长为会议主席,若院长因事故不能出席时,由副院长代理。若各部部长、各委员会委员长因事故不能出席时,可派各该部次长、各该委员会副委员长列席参加。行政院秘书长和政务处处长均得列席会议。行政院每周开会之次数及日期,由行政院会议决定,如遇特殊事故,院长可以在规定开会日期之外,召开临时会议。

行政院会议的职权主要是议决:(1)提交立法院讨论之法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案,以及其他重要国际事项。(2)荐任以上行政、司法官吏之任免,陆海空军少校以上军官之任职免职事项。(3)行政院各部、委、署之间不能解决之事项。(4)其他依法律或行政院院长认为应付行政院议决之事项。

行政院所有命令及处分,其关于一般行政者,须经全体部长之副署,其关于局部行政者,须经各关系部部长之副署。

(三) 行政院秘书处、政务处

行政院秘书处、政务处是行政院的直属办事机构,负责行政院各项具体事务工作。秘书处设秘书长、政务处设处长各1人。秘书处的主要职掌是掌管关于文书、印信、出纳、庶务事项,以及其他不属于政务处主管的事项。政务处主要掌管行政院会议,审核所属各部、委、署行政计划、工作报告,调查、设计及编译等事项。

行政院为审核撰拟各项文件,由秘书长和政务处长呈请院长指派秘书、参事,分组办事,每组设主任1人。

二、各部委署

行政院下设部、委员会、署等机构,分掌各种行政事务。部、委、署虽然都是行政院的下属机构,通常并列为同一个层次,但这三类机构行使职权的范围与方法却有所不同。“部”是国民政府日常行政的主管机关,“部”对地方最高行政长官执行本部主管事务有指示与监督权,“部”可以依据法律发布部令,“部”设部长 1 人、政务次长 1 人、常务次长 1 人。委(委员会)是直接隶属于行政院的行政主管机关,《国民政府组织法》有关于“特定之行政事宜,得设委员会掌理”的规定,“委”设委员长 1 人、副委员长 1 人。

“部”与“委”的区别:(1)“部”是掌理日常行政,“委”是掌理特定行政。由于“委”是因掌理特定行政事宜的需要而设立,便不像“部”那样具有较大的稳定性,往往因某项特定行政事宜的需要消失时,“委”亦随之被撤销。故在行政院存在的 21 年间(1928—1949),先后成立的“委”有三四十个,绝大多数存在的时间都不长,只有少数存在时间较长,如蒙藏委员会、华侨委员会等。(2)“部”可以就其主管事务对地方最高行政长官进行指导与监督,“委”则没有这种职责。“部”在地方政府中有与其相对应的机构,彼此发生纵的关系,如财政部与省财政厅等,而“委”一般均无此种纵的关系。

“署”在国民政府行政机构中有较大的随意性,有时与“部”、“委”同级,直隶于行政院,有时仅与“司”同级,隶属于行政院某部,如主管全国卫生行政的卫生署便是这种情况。“署”一般不能发布“署”令,这也是“部”与“署”所不相同的。

三、各部的组织与职权

依据 1932 年《国民政府行政院组织法》，行政院下辖 10 部。10 部是：内政部、外交部、军政部、海军部、财政部、实业部、教育部、交通部、铁道部、司法行政部。^①

1932 年后，《国民政府行政院组织法》迭经修正，又先后撤并了一些部，增加了一些部。

（一）内政部

内政部位居各部之首，管理全国内务行政事务。内政部设部长 1 人，综理本部事务，监督所属职员及各机关，政务次长、常务次长各 1 人，秘书 4—6 人，参事 4 人，司长 6 人。内务部下设总务、民政、统计、土地、警政、礼俗 6 司和卫生署（后直隶于行政院）。

总务司掌管：收发、分配、撰拟、保存文件，部令之公布，典守印信，本部及所属各机关职员之任免及成绩考核，本部法规及公报之编辑、发行，本部图书之管理，本部经费之预算、决算及会计，本部庶务事项等。

民政司掌管：地方行政及经费，地方行政区划，地方官吏之任免及成绩考核，选举，地方自治，征兵及征发，赈灾救贫及其他慈善，国籍事项等。

统计司掌管：人口统计，土地统计，民政、警政、礼俗统计，统计材料之编制及刊行，统计人员之训练及考核，其他内政统计事项等。

土地司掌管：土地征收，移民实边，水利之调查、测绘及水源、水道之保护，水灾之防御，疆界之整理及图志之征集、编审事项等。

^① 《国民政府行政院组织法》（1932 年 8 月 3 日国民政府修正公布），《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 196 页。

警政司掌管：警察制度之厘订及其机关设置，警察官吏任免及成绩考核，警察经费，警察教育，行政警察，外事警察，团防，出版品登记事项等。

礼俗司掌管：厘订礼制，审订乐典，改良风俗，纪念典礼，褒扬，名胜古迹之保存管理，寺庙僧道之管理、登记，教会立案事项等。^①

（二）外交部

外交部的职权是管理国际交涉及关于在外侨民、居留外人、中外商业之一切事务。外交部设部长 1 人，政务次长、常务次长各 1 人，秘书 4—6 人，参事 2—4 人，司长 5 人。外交部设总务、国际、亚洲、欧美、情报 5 司。

总务司掌管：收发、分配、撰译、保存文电，部令之公布，典守印信，本部及所属各机关职员之任免与考核、惩戒，外交官、领事官之进退及甄录，刊行出版物、编发书报并统计，对外交际，以及经费预、决算，经费会计，庶务事项等。

国际司掌管与东西诸国关联之事项：通商交涉，领事官职务及管辖区域，贸易及海外经济调查并公布，保护在外之本国侨民、游学，国籍问题交涉，外国人之出、入国境，国际公约，国际公会赛会及其他事项。

亚洲司掌管亚洲各国及苏联之事项：政治交涉，军事之外交，侨寓外人之保护及取缔，财政借款及铁路之外交，订立及解释条约事项。

欧美司掌管关于欧、美及澳、非各国之事项，其内容同亚洲司。

情报司掌管：搜集国内外情报，宣传外交政策，撰译中外新闻稿件，招待、接洽新闻记者，其他属于情报事项等。^②

① 《内政部组织法》(1932 年 10 月 13 日国民政府修正公布)，《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 219—220 页。

② 《外交部组织法》(1932 年 2 月 21 日国民政府公布)，同上，第 220—221 页。

（三）军政部

军政部管理全国海、陆、空军行政事宜。初属行政院，军事委员会成立后，兼受军事委员会领导。设部长 1 人，次长 2 人，各署、处各设署、处长 1 人，各署各设副署长 1 人，总务厅设厅长 1 人，另设参事若干人，秘书若干人。军政部下设总务厅及陆军署、海军署、航空署、兵工署、审查处^①。后航空署改隶军事委员会，海军署改为海军部，直隶行政院，军政部便成为专管陆军的行政机关，掌理全国陆军的军衡、军务、军械、交通、军医、军法、军需、营房、兵工等事项。

（四）海军部

海军部管理全国海军行政事务。海军部设部长 1 人，政务次长、常务次长各 1 人，参事 2—4 人，秘书 4 人，副官 10 人。另设司长 7 人，处长 1 人。海军部下设总务、军衡、军务、舰政、军学、军械、海政 7 司及经理处。

总务司的职权与其他各部总务司的职权大体相同。

军衡司掌管：海军军官、军佐及文官之进退任免，调查海军各项人员，考绩表、兵籍战时名簿及文官名簿，保管军官、军佐、文官及战时职员表，编纂年格名簿，海军礼节、服制、徽章，海军军旗标帜，褒赏及贍恤，休假，员兵退伍处置，海军军人结婚，军法审判及典狱，战时捕获、审检事项等。

军务司掌管：海军建制及编制，戒严，舰队配置，校阅舰队操演，战时各项规则，各舰队军纪、风纪，审核海军医院、医校及海军红十字会，卫生人员之考绩，卫生报告统计及卫生船员学术研究，军港、要港，海军运输，兵士征募补充事项等。

舰政司掌管的事项主要有：稽核舰艇制造、改造、修理，审拟各舰

^① 《军政部条例》(1928 年 11 月 21 日国民政府公布)，《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 221 页。

艇、飞机、潜水艇制造计划,稽核造船厂坞所用器械物品之保存及废弃,审订购置各舰艇及延聘造舰人员等契约,查验舰艇之进水及试洋成绩报告,拟订造船之各种规则事项等。

军学司掌管的事项主要有:所辖各学校一切章程之制定及筹办,留外学员、学生事项,练习舰队并规定练习章程,其他教育训练事项等。

军械司掌管的事项主要有:各舰艇营枪炮、水雷、鱼雷、火药、子弹及其他军用器械并一切附属品之供给、配置,海军台、垒、厂、库之建筑、修理及管理事项等。

海政司掌管的事项主要有:测绘江、海各航路及军港、要港,调制、颁布航路图志,领海界限及军港开浚,国际航行规则,沿海巡缉、捕获及救护海难,观测海上气象事项等。

经理处掌理的事项主要为军服、粮煤的供给,饷项出纳及预、决算,其他海军军用事项等^①。

1938年1月海军部裁撤,其业务归军事委员会海军总司令部办理。

(五) 财政部

财政部管理全国财务行政事务。由于财政部地位重要,财政部长往往由行政院副院长兼任。财政部设部长1人,政务次长、常务次长各1人,秘书8—12人,参事4—6人,署长2人、司长6人、处长3人,并在各省设财政特派员。财政部机构庞大,下设关务、盐务2署,总务、赋税、公债、钱币、国库、会计6司,以及烟酒税、印花税、卷烟统税3处。

(1)关务署掌管的事项主要有:关税之赋课及征收,关税之管理及监督,关税制度之改革及推行,关税定率之修改,禁止货物进出口,调查各国关税及关税之统计,海、常两关及各税卡之指挥监督,解释关税法令事项等。

^① 《海军部组织法》(1931年2月21日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第221—223页。

(2)盐务署掌理的事项主要有：监察各省盐务处、盐运使、榷运局办理之成绩，建筑盐场、仓栈，制造盐类及编练场警缉私，各省运盐、销盐，保管全国盐款及稽核各省盐税收入事项等。

(3)总务司其职掌与其他各部总务司大体相同。

(4)赋税司掌管的事项主要有：赋税之赋课及征收，赋税之管理与监督，整理旧税、推行新税，管理官产及沙田，财政部所管辖之税外一切收入事项等。

(5)公债司掌管的事项主要有：公债募集、发行，整理公债资金及公债还本付息，财政部证券及证券买卖事项等。

(6)钱币司掌管的事项主要有：整理币制及调查化验新旧货币，金属货币及生金银出入，监督银行及造币厂发行纸币及准备金，国内外金融，监督交易所、保险公司、储蓄会及特种营业之金融事项等。

(7)国库司掌管的事项主要有：国资之运用及出纳，发款命令之稽核，政府各种资金及储蓄保管，国库之出纳管理事项等。

(8)会计司掌管的事项主要有：总预算、决算及支付预算，编制岁出、岁入现计书，审核预备金之支出，金钱及物品之会计事项等。

(9)烟酒税处主要是监督烟酒税收，考察烟酒制造、产销，厘订烟酒税率事项等。

(10)印花税处主要是监督印花税收、厘订印花税率、监制保管发行印花事项等。

(11)卷烟统税处主要是监督卷烟税收、厘订卷烟税率、卷烟厂出产之稽核、卷烟营业之取缔事项等。^①

(六) 实业部

实业部由农矿、工商两部合并设立，管理全国实业行政事务。实

^① 《财政部组织法》(1931年2月21日国民政府修正公布)，《中华民国现行法规大全》，商务印书馆1933年版，第223—225页。

业部设部长 1 人,政务次长、常务次长各 1 人,秘书 6—10 人,参事 4—6 人,署长 1 人,司长 7 人。实业部下设林垦署及总务、农业、工业、商业、渔牧、矿业、劳工 7 司。

(1)总务司的职掌与其他各部总务司大体相同。

(2)农业司掌管的事项主要有:农业、蚕桑之试验、检查、改良、保护,农地改良,病虫害之防除及检查,农业团体之监督,农民银行及农民合作社之促进,田租之调查事项等。

(3)工业司掌理的事项主要有:国营化学、机械、冶炼及其他工业之筹设及管理,民营化学、机械、冶炼及其他工业之奖励、保护、监督、改良及推广,工业之专利及特许,国货之证明及奖励,工厂之登记及考核,工业团体之登记及监督,度量衡之制造、检定及推行事项等。

(4)商业司掌管的事项主要有:国营商业之设计、管理,民营商业之奖励、保护、监督、改良及推广,商号及商标登记,交易所之登记及监督,保险公司及特种营业之核准、登记及监督,会计师之登记、考核、监督,商约、商税之研究,发展国际贸易,商埠、商港之经营,驻外商务官之指导、监督事项等。

(5)渔牧司掌管的事项主要有:渔牧保护、监督及奖励,畜产、水产改良奖进,渔税之拟定,家畜改良及卫生,兽疫调查及防除事项等。

(6)矿业司掌管的事项主要有:国营矿业之筹设及管理,矿权之特许及撤销,矿区税之拟定及征收,矿业用地,地质调查事项等。

(7)劳工司掌管的事项主要有:劳工团体之监督,劳工生活之改良及保障,工人失业及伤害之救济、劳动保险及工人合作社之促进,工人与雇主间纠纷之调解及劳资协作之指导,工人或工会相互间之纠纷,劳工移殖及国外侨工保护,国际劳工事项等。^①

① 《实业部组织法》(1931 年 2 月 21 日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 225—227 页。

(8)林垦署主要掌管:宜林、宜垦之荒山、荒地测勘及登记,全国造林之设计、奖励、指导,公有林之管理或监督,私有林之提倡、保护、监督,森林警察事项等。^①

1938年1月,实业部改名经济部,下设农林、矿业、工业、商业等司。

(七) 教育部

教育部管理全国教育及学术行政事务。教育部设部长1人,政务次长、常务次长各1人,秘书4—6人,参事2—4人,司长5人,督学4—6人。教育部下设总务、高等教育、普通教育、社会教育、蒙藏教育5司,以及大学委员会、华侨教育设计委员会。总务司掌理撰拟文件、典守印信以及会计、庶务等;高等教育司掌理大学教育、专业教育、国外留学、学位授予、各学术机构的指导等;普通教育司(后中等教育和国民教育单独设司)掌理中等教育、小学教育、幼稚教育、师范教育、职业教育及地方教育机构的设置等;社会教育司掌理民众教育、低能及残废者教育、美化教育、公共体育、图书与保存文献等;蒙藏教育司掌理蒙藏地方教育的调查与教育事业的兴办等。^②

(八) 交通部

交通部管理经营全国电政、邮政、航政并监督民营交通事业。交通部设部长1人,政务次长、常务次长各1人,秘书4—8人,参事2—4人,司长4人。交通部下设总务、电政、邮政、航政4司。交通部还设邮政总局、无线电管理局、邮运航空处。

总务司的职掌与其他各部总务司大体相同。

电政司管理的事项主要有:全国电报、电话及发展与改良,监督

^① 《实业部林垦署组织法》(1931年4月11日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第720页。

^② 《教育部组织法》(1933年4月22日国民政府修正公布),同上,第227—228页。

民营电气、交通事业,改善电务职工待遇事项等。

邮政司管理的事项主要有:监督、考核全国邮政,监督邮政储金及汇兑,管理经营国营邮政航空,监督民营航空承运邮件事项等。

航政司管理的事项主要有:航路及航行标识,经营国营航业,监督民营航业,船舶发照登记、计划筑港及疏浚航路事项等。^①

(九) 铁道部

铁道部规划建设管理全国国有铁道、国道及监督省有、民有铁道。铁道部设部长1人,政务次长、常务次长各1人,秘书4—8人,参事2—4人,司长4人。铁道部下设总务、业务、财务、工务4司。

总务司的职掌与其他各部总务司大体相同。

业务司掌管:铁道营业之监督、管理及发展、改良,铁道运输之整理及机车车辆之调度,铁道运价之规定,国内外联运,省有、民有铁道业务之监督事项等。

财务司掌管:铁道预算、决算之编制、审核,铁道款项之支配、保管,铁道债务之整理、偿还,铁道土地之收买、处分,省有、民有铁道财务之监督,国道财务事项等。

工务司掌管:铁道工务之监督、管理及扩充、改良,铁道路线之测定及其工程设计,铁道建筑工程之监督,铁道终点及沿线附属区域市街、港、埠之建设,省有、民有铁道工务之监督,国道工务事项等。^②

1938年,铁道部并入交通部。

(十) 司法行政部

曾属司法院管辖,放在“民国政府司法机关”部分叙述,这里从略。

^① 《交通部组织法》(1931年2月21日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第228—229页。

^② 《铁道部组织法》(1931年2月21日国民政府修正公布),同上,第229—230页。

此后,直至1948年,陆续增设、裁撤或合并的部有:实业部由农矿、工商两部合并而设,后改名经济部,铁道部并入交通部,海军部裁撤,其行政业务由军事委员会海军司令部管理。增设的部有农林部、社会部、兵役部、粮食部、国防部、水利部、地政部、卫生部等。部下各设司、局、署、院、所等机构。各部的下设机构有:

农林部下设农事司、农村经济司、林业司、渔业司、畜牧司、垦殖司、总务司,以及农业经济研究所、中央水产实验所、中央农业实验所等。

兵役部下设役征司、补征司、国民兵司,以及总务处等。

粮食部下设总务司、管制司、储备司、分配司、财务司,以及田赋署等。

社会部下设总务司、组织训练司、社会福利司,以及合作事业管理局、劳动局等。

水利部下设水政司、防洪司、渠港司、水文司、总务司、器材司,以及淮河水利工程局、长江水利工程局、华北水利工程局、珠江水利工程局、东北水利工程局、海河工程局、汉江工程局等。

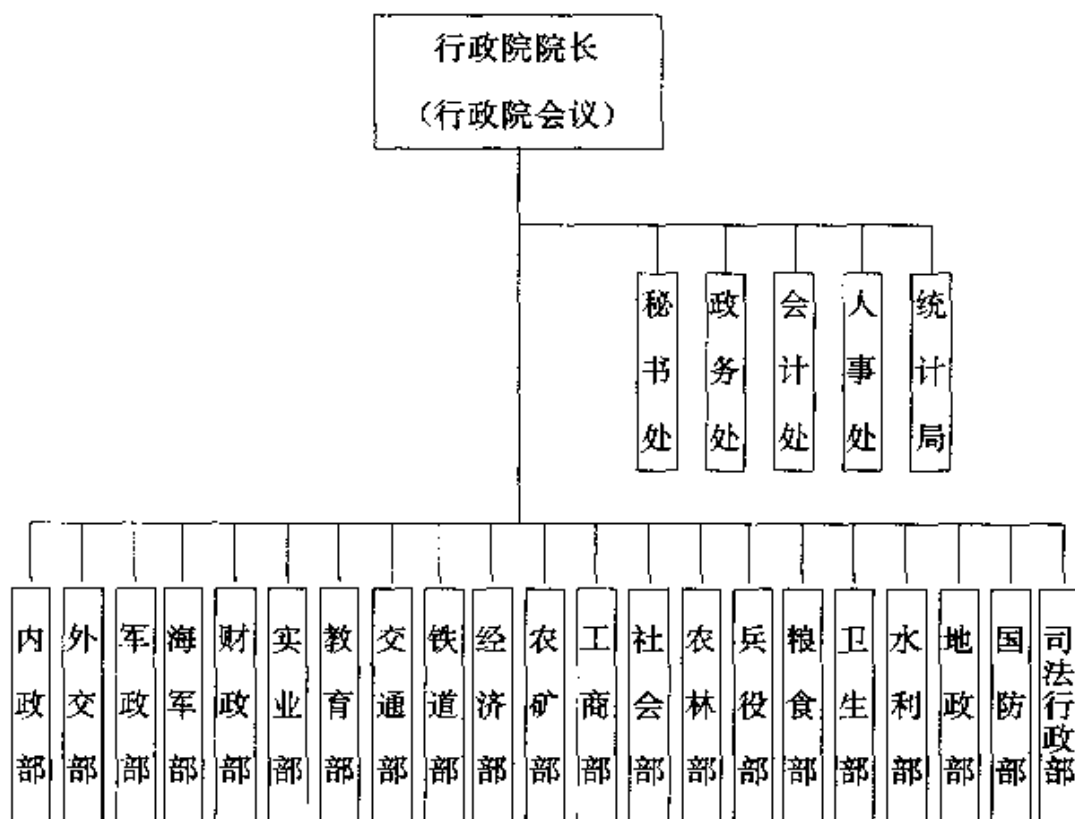
地政部下设地籍司、地价司、地权司、地用司、总务司等。

卫生部下设防疫司、保健司、总务司,以及中医委员会、中央卫生实验院等。

国防部下设第一至第六厅,工程司、法规司、征购司、特种计划司、人力计划司、军职人员司、土地建筑司、预算财务司,新闻局、民事局、兵役局、监察局、保安局、预算局、史料局、预备干部局、军法局、总务局、测量局、保密局,以及国防科学委员会、设计委员会、中央训练团等。^①

^① 农林、兵役、粮食、社会、水利、地政、卫生、国防部等8部的下设机构,依刘国铭:《中华民国国民政府军政职官人物志》所载材料统计。春秋出版社1989年版。

附：南京国民政府行政院部处机构表

南京国民政府行政院部处机构表^①

四、各委的组织与职权

据《中华民国国民政府军政职官人物志》及其他书刊的不完全记载，南京国民政府自 1928 年 10 月五院制政府组成起，至 1948 年 5 月止，行政院下辖的委员会^② 总共约有 46 个，其中有些委员会曾直隶于国民政府，后改隶行政院，情况较为复杂。

① 实业部由农矿、工商 2 部合并而设，后改名经济部，铁道部并入交通部，海军部划归军事委员会海军总司令部，司法行政部多次隶属于司法院。行政院初设办事机构为秘书处、政务处，后增设会计处、人事处、统计局等。

② 各委员会中，包括与委员会平列的院、局。

行政院下属委员会的名称是：

(1)蒙藏委员会；(2)侨务委员会；(3)禁烟委员会；(4)赈灾委员会；(5)赈务委员会；(6)国定关税委员会；(7)技术合作委员会；(8)盐政改革委员会；(9)全国经济委员会；(10)劳工委员会；(11)国民经济设计委员会；(12)液体燃料管理委员会；(13)水陆运输联合委员会；(14)敌产处理委员会；(15)旧都文物整理委员会；(16)行政效率研究会；(17)川康经济建设委员会；(18)敌人罪行调查委员会；(19)全国稻麦改进监理委员会；(20)建设事业审核委员会；(21)战时公债劝募委员会；(22)建设委员会；(23)全国财政委员会；(24)中央古物保管委员会；(25)华北战区救济委员会；(26)淞沪战区善后筹备委员会；(27)全国航空建设会；(28)伦敦购料委员会；(29)管理中英庚款委员会；(30)中意庚款委员会；(31)中比庚款委员会；(32)国立北平故宫博物院；(33)全国水利委员会；(34)中央图书杂志审查委员会；(35)重庆陪都建设计划委员会；(36)县政计划委员会；(37)物资供应委员会；(38)收复区全国性事业接收委员会；(39)全国粮食管理局；(40)中央气象局；(41)战时生产局；(42)绥靖区政务委员会；(43)资源委员会；(44)赔偿委员会；(45)物资供应委员会；(46)善后事业保管委员会，等等。

上述各委员会的组织与职权，不能一一列举。现以侨务委员会等8个委员会为例，略为详述。

(一) 侨务委员会

侨务委员会隶属于行政院，掌理本国侨民之移殖、保育等事务。设委员长1人，副委员长1人，委员若干人，并从委员中指定7—9人为常务委员。设处长3人，科长6人。侨务委员会下设秘书处、侨务管理处、侨民教育处。

秘书处掌理：文书之撰拟、翻译、收发及保管，典守印信，会计，庶务事项等。

侨务管理处掌理：侨民状况之调查及统计，侨民移殖之指导及监督，侨民纠纷之处理，侨民团体之管理，回国侨民投资兴办实业及游历参观之指导或介绍事项等。

侨民教育处掌理：侨民教育之指导监督及调查，侨民回国求学之指导，侨民教育经费之补助，文化宣传事项等。^①

（二）全国财政委员会

全国财政委员会隶属于行政院，为促进财政改善，实现财政公开而设立。设委员长 1 人，由行政院长兼充，委员 35—45 人，从委员中互选 7—9 人为常务委员，处理本会日常事务。设秘书长 1 人，秘书 2 人，干事 3—5 人。全国财政委员会对于行政院办理下列财政事项有审查及建议权：整理财政，审核收支概算，审核公债之发行，稽核报销，公告收支帐目。^②

（三）全国经济委员会

全国经济委员会隶属于行政院，为促进经济建设，调节全国财政而设立。设委员长、副委员长各 1 人，以行政院正、副院长充任，委员若干人。设秘书长 1 人，秘书 2—4 人，技正 4—8 人。全国经济委员会的职权是：凡国家一切经济建设或发展计划，其经费由国库负担或辅助者，应经全国经济委员会审定，呈请国民政府核准。^③

（四）国定关税委员会

为促进及实行关税自主而设立。设委员长 1 人，由财政部长兼任，设委员若干人。设秘书长 1 人，秘书若干人。委员会会议议决各案，呈请国民政府核准施行。下设 3 股，各股提出议案，交委员会会议议决：第一股掌管国定税则、改订税则事项；第二股掌管整理国债、裁

① 《侨务委员会组织法》(1932 年 8 月 13 日国民政府修正公布)，《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 210—211 页。

② 《全国财政委员会组织条例》(1932 年 6 月 11 日国民政府公布)，同上，第 214 页。

③ 《全国经济委员会组织条例》(1932 年 6 月 6 日国民政府公布)，同上，第 213 页。

厘加税事项；第三股掌管关税政策、存放关款、海关制度事项。^①

（五）技术合作委员会

技术合作委员会隶属于行政院，委员由行政院聘任。设总会于南京，在各大都市设立分会。委员会的任务是：各地粮食、燃料之调查登记、调剂，及耕种采取改良之指导奖励；军用或与军事有关之原料、物品之调查、登记、介绍，及其制造之指导奖励；交通、机械、医药等技术人才之调查、登记、介绍及其养成。^②

（六）盐政改革委员会

盐政改革委员会隶属于行政院，掌理关于盐政兴革计划。设委员长 1 人，由行政院院长兼任，副委员长 1 人，从委员中指定，委员 7—9 人，财政部长为当然委员。下设总务处和设计处。总务处掌文书撰拟、收发，法规编拟，职员任免，会议记录，典守印信，会计，庶务事项等。设计处掌各种兴革之设计，各种设施之指导，盐务统计事项等。每处设处长 1 人，由委员兼任。^③

（七）赈务委员会

赈务委员会直隶于行政院，办理各灾区赈务事宜。除当然委员（内政、外交、财政、交通、铁道、实业各部部长）外，由国民政府特派委员 11 人组成，就中指定常务委员 5 人，并以 1 人为委员长。设秘书 1—3 人，科长 3 人。赈务委员会设总务、筹赈、审核 3 科，分别办理总务、筹赈、审核事项。^④

（八）中央古物保管委员会

① 《国定关税委员会组织大纲》（1928 年 3 月 15 日国民政府公布），《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 214—215 页。

② 《技术合作委员会章程》（1932 年 3 月行政院公布），同上，第 208 页。

③ 《盐政改革委员会组织法》（1932 年 5 月 2 日国民政府公布），同上，第 215 页。

④ 《赈务委员会组织条例》（1931 年 6 月 30 日国民政府修正公布），同上，第 208—209 页。

中央古物保管委员会直隶于行政院,其任务是计划全国古物、古迹之保管、研究及发掘事宜。从委员中指定常务委员5人,其中1人为主席。设科长3人,承主席及常务委员之命,分掌各科事务。委员会因学术上之必要,得延聘国内外专家为顾问。

委员会下设文书、审核、登记3科。文书科掌文书撰拟、收发及保管,典守印信,会计,庶务,会议事项等。审核科掌古物调查、鉴定及保管,古物陈列展览,古物摄影、传布,古物发掘及审核事项等。登记科掌古物登记,古物编号、公告,登记簿册之保管,古物统计事项等。^①

五、各署的组织与职权

行政院直辖的署,主要有卫生、地政等署。

(一) 卫生署

卫生署掌理全国卫生事务。1931年初设时,属内务部。设署长1人,秘书1—2人,科长3人,技正4—8人。下设总务、医政、保健3科。

总务科的职掌与其他各部总务处基本相同。

医政科掌理:国立、公立、私立医院、疗养院之监督事项,医师、药师、助产士、看护士资格之审定及业务监督事项,医师、药师公会之监督事项,药用植物之培植及药品制造之奖励事项,药典之调查、编订事项,麻醉药品、毒剂药品及毒剂物之取缔事项,饮料食品及其用器之检查事项等。

保健科掌理:传染病之检验及防止事项,卫生统计事项,卫生行政人员之训练事项,各项卫生设施之指导、监督事项,医药设施之研

^① 《中央古物保管委员会组织条例》(1932年5月16日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第212—213页。

究事项,医药救济事项,其他保健及防疫事项等。

卫生署对于中央防疫处、东北防疫处、中央卫生试验所、海港检疫管理处有指挥、监督之责。^①

卫生署后来改隶行政院,下设总务、保健、医政、人事等处。再后改为卫生部。

(二) 地政署

地政署掌理全国土地行政事务。设署长 1 人,副署长 1 人。下设地籍、地价、地权、总务等处。后改设地政部。

^① 《内务部卫生署组织法》(1931 年 4 月 4 日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 329—330 页。

第三章 民国政府立法机关

南京临时政府时期的立法机关是临时参议院。袁世凯继任临时大总统后,临时参议院从南京迁至北京,继续行使立法权。

北京政府时期的立法机关除临时参议院外,还有第一届国会(参议院和众议院)和参政院等。

根据《新约法》成立的参政院,只是一个咨询机关,但由于它一直代行立法院(始终没有建立)的权力,所以参政院也是一个具有立法权的立法机关。参政院的参政由袁世凯任命,始终都为保障袁世凯权力服务。

临时参议院、第一届国会(参议院和众议院)、参政院通常称之为议会或国会。

早期国民政府^①,没有设立正式立法机关,一切法律均由国民党中央执行委员会及其政治会议所制定。

1928年10月,五院制南京国民政府组织形式确立,12月,立法院成立,南京国民政府始有最高立法机关——立法院。立法院的立法委员系由政府任命,这是和北京政府时期的“民选”不相同的。

立法院虽然是最高立法机关,但却不是立法原则的最高决策机

^① 早期国民政府,见本编前言部分的注释,后同。

关。抗日战争前,国民党中央政治会议是一切立法原则的最高决策机关,抗日战争期间,国防最高委员会则是一切立法原则的最高决策机关,而立法院只是根据它们的意志起草法律条文的具体机关。

第一节 北京政府的国会

一、临时参议院

临时参议院根据《中华民国临时政府组织大纲》(简称《政府组织大纲》)设置。1912年1月28日在南京成立,4月8日结束。根据《临时约法》和《参议院法》,经改选后的参议院于4月29日在北京开院。1913年4月8日第一届国会开幕,临时参议院自行解散。

在《政府组织大纲》和《临时约法》中,临时参议院都称作参议院,未加“临时”二字,故临时参议院亦可称为参议院。

《临时约法》规定:“中华民国之立法权,以参议院行之。”“参议院以国会成立解散,其职权由国会行使。”^①很明显,参议院就是国会的前身,具有临时国会性质,是行使立法权的最高机关,还负有“制宪”任务。

(一) 临时参议院的组成

参议院由全体参议员组成。根据《政府组织大纲》,参议员由各省都督府派遣,以3人为限,参议院会议召开时,每位参议员各有1票表决权。参议员用记名投票方式互选议长、副议长。除议长、副议长外,参议院有三种委员:

(1) 全院委员。由全体参议员充任,组织全院委员会,于议长、副

^① 《中华民国临时约法》,见岑德广编:《中华民国宪法史料》上编。

议长外互选委员长主持。凡遇重大问题,由议长或参议员 10 人以上的提议,经多数议决,得开全院委员会审议。

(2) 常任委员。分法制、财政、庶政、请愿、惩罚等 5 部,人数经院议决,由参议员用无记名投票方法互选,组成各种常任委员会,再互选委员长主持。

(3) 特别委员。由议长指定或由全院参议员选出若干人组织特别委员会,并互选委员长主持,负责对特别事件的审查。

(二) 临时参议院的职权

临时参议院的职权依《政府组织大纲》、《临时约法》和《参议院法》的规定,约有以下 10 个方面:

(1) 立法权。议决一切法律,议决大总统提交的官规、官制等。

(2) 财政权。议决临时政府的预算,议决全国统一的税法、币制及发行公债事件等。

(3) 同意权。承诺大总统提出的事件:如国务员的任命、宣战、媾和、缔结条约,宣布大赦等。

(4) 选举权。选举临时大总统、副总统。选举时,须有参议员总数四分之三的出席方得投票。

(5) 顾问权。答复大总统咨询的事件。

(6) 弹劾权。对临时大总统认为有谋叛行为时,经参议员 20 人以上连署提出、参议员总数五分之四以上的出席、出席人数四分之三以上的可决,成立弹劾。对国务员认为有失职或违法时,经由参议员 10 人以上连署提出、参议员总数四分之三以上的出席、出席人数三分之二以上的可决,成立弹劾。

(7) 质问权。参议员对政治问题有疑义时,得向国务员提出质问,质问书要有 10 人以上连署。

(8) 建议权。参议员对法律或其他事件的意见,经 5 人以上的连署,得向政府提出建议案。

(9)受理国民请愿权。受理国民请愿,须有参议员 3 人以上的介绍方得受理国民请愿书,经委员会或参议员 10 人以上的要求,方得提付院议。但不得受理变更约法或干涉司法的请愿。

(10)咨请查办官吏权。官吏有纳贿或违法事件,得咨请政府查办。

参议员议决的事件,均由大总统公布施行。

二、第一届国会

第一届国会召开前,临时参议院代行国会职权。临时参议院先后制定《中华民国国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》。根据这几个法令,选出由 274 名参议员和 596 名众议员组成的参议院和众议院,第一届国会即是由参、众两院组成。1913 年 4 月 8 日第一届国会正式成立。1913 年 10 月 6 日,在北洋军队的包围下,第一届国会选举袁世凯为中华民国第一任大总统。袁世凯成为正式大总统后,为将虚位元首变成实位总统,便派亲信和官僚组成政治会议,并借口国民党议员参加“二次革命”,先后两次取消了 438 人的议员资格,使议员不足法定半数,无法开会,国会遂被解散,第一届国会遭到摧残。

(一) 第一届国会的组织

国会两院均设议长、副议长各 1 人,两院各设 3 种委员会,即全院委员会、常任委员会、特别委员会。

(1)全院委员会。两院全院委员会均由全体议员组成,开院时互选委员长 1 人主持。全院委员会开会时,议长退居议席,委员长就秘书长席。

(2)常任委员会。两院为审查各项议案,在每次开会之初,选举各项常任委员,组成常任委员会。参议院设有法制股审查委员、财政股

审查委员、内务股审查委员、外交股审查委员、军事股审查委员、交通股审查委员、教育股审查委员、实业股审查委员、预算股审查委员、决算股审查委员、请愿股审查委员、惩戒股审查委员、院内审计股审查委员,计13个常任委员会。参议院的常任委员用无记名连记投票法分股选举,以得票较多数的当选。各股设委员长1人、理事1人。

众议院设法典委员、预算委员、决算委员、外交委员、内务委员、财政委员、军事委员、教育委员、实业委员、交通委员、请愿委员、惩戒委员、院内委员,亦为13个委员会。众议院的常任委员用限制连记记名投票选举,以得票较多数的当选。各委员会设委员长1人,理事1人或数人。

(3)特别委员会。两院为审查特别事件,得设特别委员会,由议长指定或互选,以第一名为委员长,第二名为理事。

两院各设秘书厅,由议长任命秘书长1人,掌理院内一切事务。厅内设科,参议院秘书厅设文牒、议事、速记、公报、会计、庶务6科;众议院秘书厅设议事、速记、文书、会计、庶务5科。

两院各设警卫处,处设警卫长,在院长指挥下,掌理全院警卫事务,警卫长之下,设巡官、巡长、巡警。

(二) 第一届国会的职权

第一届国会的职权和参议院大致相同。但国会是由两院组成的,故职权也分专行和共行两类。

(1)专行的职权,即两院各得单独行使的职权约有:

第一,建议权。建议提出后经院议决,咨送政府。

第二,质问权。议员对政府提出质问书,由院咨送政府,限期答复。

第三,查办官吏纳贿、违法权。

第四,政府咨询的答复权。

第五,人民请愿的受理权。

第六,逮捕议员的许可权。

第七,院内法规的制定权。

(2)共行的职权,即须两院共同行使的职权约有:

第一,法律案的议决权。

第二,预、决算的议决权。

第三,税法、度量衡法、币制法的议决权。

第四,公债及其他国库负担契约的议决权。

第五,弹劾大总统权。

第六,弹劾内阁总理、国务员权。

第七,大总统对下列事项,须经国会同意:国务员和大使、公使的任命;宣战、媾和、缔结条约;大赦令的宣布。

第八,制宪权和立法权。

第一届国会仅是北京政府国家机器的一个组成部分,它不可能脱离统治阶级的根本利益而超然存在。尽管它在形式上规定得似乎完善和得体,但由于受袁世凯的牵制,在实际中并未得到实行。

三、约法会议

政治会议秉承袁世凯旨意,修改《临时约法》,这一修改《临时约法》的机关称约法会议。

1914年1月26日政治会议制定的《约法会议组织条例》公布,约法会议成立^①。

约法会议是经过形式上选举的“造法机关”,它的主要任务是修正《临时约法》及其重要的附属法规。

约法会议议员60人,由各地选举会选出:京师4人,各省共44

^① 《约法会议组织条例》,《东方杂志》第10卷第9号。

人,蒙、藏、青海联合选出 8 人,全国商会联合会 4 人。约法会议设议长 1 人,副议长 1 人,由议员互选。设秘书厅,由大总统任命秘书长 1 人主持,厅下设文书、议事、记录、庶务 4 科,分科办事。

1914 年 3 月 18 日,约法会议开会,3 月 20 日,袁世凯向约法会议提出《增修约法案大纲》7 条^①,完全为约法会议所接受。经过会议讨论,《中华民国约法》(亦称《新约法》)于 1914 年 5 月 1 日出笼。此后,约法会议又陆续公布了《参议院组织法》、《修正大总统选举法》、《国民会议组织法》等。1915 年 3 月 18 日,约法会议宣告闭幕,历时一年。

四、参 政 院

参议院是《新约法》中的一个机关,根据《参议院组织法》设置,1913 年 6 月 20 日正式开幕,1916 年 6 月 29 日被裁撤。

参议院的性质,依《新约法》规定,“应大总统之咨询,审议重要政务”,足见它是一个咨询机关,并没有立法权。但事实上它的权力甚至超乎于一般资产阶级国家国会的权力,如有解释约法权等。另外,根据《新约法》的规定,国家的立法机关为立法院,但从《新约法》公布直至废止,立法院始终没有建立起来,立法院的所谓职权,一直由参议院代行,参议院也就是一个立法机关了。

(一) 参议院的组织

参议院由参政 70 人组成。参议院设院长 1 人,由大总统特任,副院长 1 人,由大总统从参政中特任,参政由大总统简任。院长综理全院事务,参议院开会时,以院长为议长。副议长辅佐院长,院长有事故时,由副院长代行其职务。

^① 《增修约法案大纲》七项内容,见杨幼炯,《近代中国立法史》,商务印书馆 1936 年版,第 190—192 页。

参议院设秘书厅,掌理关于预备会议及计事并文书、记录、庶务、会计事务,由大总统任命秘书长 1 人,承院长之命,综理秘书厅事务,指挥监督所属职员。再由秘书长提请院长转呈大总统,任命秘书 6 人,金事 8 人,共同办理秘书厅事务。

(二) 参政院的职权

参政院的职权分为交议和咨询两个方面。

(1) 交议权

第一,由大总统交议,须参议院议决同意的职权约有:大总统之解散立法院;大总统在不能召集立法院时,发布与法律有同等效力之教令;大总统之财政紧急处分;组织宪法起草委员会起草宪法,而由参议院审定宪法案;大总统决定不公布而立法院通过两次之法律案。^①

第二,对《新约法》及附属于《新约法》各法律疑义之解释。

第三,行政官署与司法官署之权限争议案件。

(2) 咨询权

大总统向参议院咨询和征求意见的约有:关于缔结条约事件;关于设置行政官署事件;关于整理财政事件;关于振兴教育事件;关于扩充实业事件;大总统其他特交事件。

参政院的交议权,从法律上看,这些规定是对大总统权力的限制,但由于参政院的特殊构成方式,使得参政院的这些职权,实际上成了大总统袁世凯权力的保障。

第二节 南京国民政府立法院

早期国民政府,并未设立正式立法机关,一切法律均由国民党中

^① 参政院的交议权,见《中华民国约法》,载《东方杂志》第 10 卷第 12 号。

央执行委员会及政治会议所制定。1927年中央特别委员会时代,政治会议曾一度取消,立法权即由国民政府行使。1928年3月1日,南京国民政府公布《立法程序法》^①,立法权才有明文规定:中央政治会议得议决一切法律,由中央执行委员会交国民政府公布,称之为“法”;国民政府为执行法律或基于法律之委任,得制定施行法律之规则,概称“条例”。“条例”不得与“法”相抵触。

早期国民政府,虽无正式立法机关,但却设有专门管理法律起草与审议的机关,如法制委员会、法制编审委员会、中央法制委员会、法制局等。直到五院制立法院的设立,南京国民政府才有正式立法机关。

一、立法院

(一) 立法院的组成

立法院成立于1928年12月5日。《中华民国国民政府组织法》将立法院定为南京国民政府最高立法机关,立法院由院长1人,副院长1人,立法委员49—99人组成(1931年12月增为50—100人,1947年为99—149人)。

(1) 院长

立法院设院长、副院长各1人。院长、副院长原定由中央执行委员会选任,后修正《中华民国国民政府组织法》,规定立法院院长、副院长由国民政府主席从国民政府委员中,提请中央执行委员会选任。立法院院长的职权主要有:指挥全院院务及其所属机关;立法委员由院长提请国民政府主席依法任免;主持立法院会议,维持院内秩序,整理议事程序;国民政府颁布有关立法院主管事务之命令,须由院长

^① 《立法程序法》,《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第1099页。

副署。院长因事故不能执行职务时,由副院长代理。

(2)立法委员

立法委员非由民选^①,系由立法院院长提请国民政府主席任命,但在国民政府主席未负实际政治责任期间,事实上除经政治会议议决外,即为院长任命。立法委员任期二年,并得连任。立法委员不得兼任其他官职,也不得兼任律师职务。立法委员通过立法院会议行使立法权。

(二)立法院的职权

立法院“有议决法律案、预算案、大赦案、宣战案、媾和案及其他重要国际事项之职权。”^②一切法律案(包括条例及组织法案在内)及有关人民负担之财政案,与有关国权之条约案,或其他国际协定案等,凡属于立法范围者,非经立法院议决不得成立,如未经立法院议决而公布施行者,立法院有提出质询之责。其公布施行之机关,以越权论,立法院若不提出质询,以废职论。

立法院在议决各种法案之外,还有质询权,即立法院得就本院议决案之执行,向各院及行政院各部、各委员会提出质询,但此种质询,须通过立法院会议议决。

(三)立法院会议

立法院通过立法院会议行使立法权。

立法院会议由院长任主席,如院长因事故不能出席时,以副院长代理。会议记录事项,由院长指派秘书处职员专任。立法委员必须出席会议,非有正当理由经院长准假,不得缺席。立法院及各委员会会议得请各院院长、行政院各部部长及各委员会委员长列席,陈述意

^① 1947年元旦公布的《中华民国宪法》规定:1947年12月25日以后,立法委员改为直接民选产生。

^② 《中华民国国民政府组织法》(1932年3月15日修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第195页。

见,但不能参与表决;立法院会议得有委员总数三分之一出席,方得开议;立法院之议事以出席委员过半数之同意决之可否,同数时取决于主席;委员对于本人缺席时议决之议案,不得为反对之动议;委员对于议案有关于本身者,不得参与表决;委员提出法律案,须有5人以上之连署;立法院会议须公开,但经委员7人以上,或各院院长、行政院各部部长、各委员会委员长之请求,得开秘密会议。^①

根据《立法院议事规则》,凡议案须以书面形式提出,中央政治会议交议之事件,只得为内容之审议;各院移送之法律案、大赦案及行政院移送之条约案、外交重要事件、预算案,须经院长发交专任委员会审查,提交院会会议议决,但遇有紧急情况,亦可不经专任委员会审查之程序;凡临时提案,除提议人外,须具备委员4人和议,方可成立为提案。

立法院会议每周至少举行一次,日期由院长确定。质询案经委员总数三分之一以上连署,得申请院长临时召集会议,是否召集,由院长核定。

主席宣布开议后,即照议事日程所列议案次序,逐案提出讨论,各委员依次发言,每案讨论之时间,由主席酌定,并得延长。讨论结果有两种以上主张时,由主席依次提付表决。

立法院会议否决或废弃之议案,院长认为有复议之必要时,得具意见提交中央政治会议议决,再发院会复议,院会不得再加否决。^②

应当指出,南京国民政府时期,一切法律案提出后,都要经国民党中央政治委员会会议决定。各种法律案,除秘密政治、军事、外交等法案外,政治会议先交立法院审议,立法院会议审议后,再送政治会

^① 《立法院组织法》(1933年5月11日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第197页。

^② 《立法院议事规则》(1928年11月13日国民政府公布),同上,第1097—1099页。

议最后决定,立法院不得变更。故所谓立法,实际上是政治会议议决立法原则,立法院依据原则,起草法规条文。

二、立法院各会处

(一) 立法院各委员会

(1) 各委员会的组织

根据《中华民国立法院组织法》(1933年5月11日国民政府修正公布),立法院设置法制委员会、外交委员会、财政委员会、经济委员会、军事委员会等5个委员会,且得增置裁并。各委员会委员由立法委员分任,各委员会设委员长1人,由院长指定。各委员会分别审理各种法律案。

后来,随着工作或分工需要,立法院又增设或裁并了一些委员会,其变化情况是:1928年10月至1937年11月间,除上述5个委员会外,又增设了宪法起草委员会,共6个委员会;1937年11月至1946年5月间,计有财政、外交、经济、军事、民法、刑法、商法、劳工法、自治法、法制、土地法、宪法委员会等12个委员会;1946年5月至1948年5月间,计有内政及地方自治、外交、国防、经济及资源、财政金融、预算、教育文化、农林及水利、交通、社会、劳工、地政、卫生、边政、侨务、海事、粮政、民法、刑法、商事、法制委员会等21个委员会。

各委员会置秘书、科员、速记员、书记等襄助工作。各委员会审议的案件为:审议议长交议的议案;立法院会议议决交付审查的议案;该委员会委员提议的议案;由各委员会移送的与本会相关联的议案。

(2) 各委员会会议

各委员会会议由委员长随时召集,或经委员三分之一以上之请求亦得召集。委员会会议以委员长为当然主席,委员长有事故时,由院长指定1人代理主席。委员会会议须有委员过半数之出席,方

得开议。委员会之议事以出席委员过半数之同意决之可否,如遇有少数委员对于议案坚决不同意时,得另备意见书,由委员长附带报告于院会。委员会审议案件得由院长或院会预定审查期限,不得延搁。委员会会议的结果,由秘书制成议事录,送委员长署名,报告于院会。

各委员会所议事项有与其他委员会相关联,或不能由委员会解决时,则由委员长决定,开联席会议,并申报院长^①。

(二) 立法院直属各处

立法院设秘书、编译二处。

(1) 秘书处

秘书处设秘书长 1 人,秘书 6—10 人,科长 2—4 人,科员 20—28 人,速记长 1 人,速记员 4 人,书记官 8—12 人。秘书处的职掌是:关于文书之收发及保管事项;关于文件之分配、撰拟、编制事项;关于统计、调查事项;关于会议记录事项;关于本院委任职员之任免事项;关于本院任用专门人员及雇员事项;关于典守印信事项;关于会计、庶务事项;其他不属于各委员会及编译处主管事项。

(2) 编译处

编译处设处长 1 人,编修 4—6 人,科员 10—20 人。编译处的职掌是:关于本国法规之编辑刊行事项;关于各国法制之编译事项;关于立法参考资料之检讨事项;关于特别编译事项;关于图书管理事项^②。

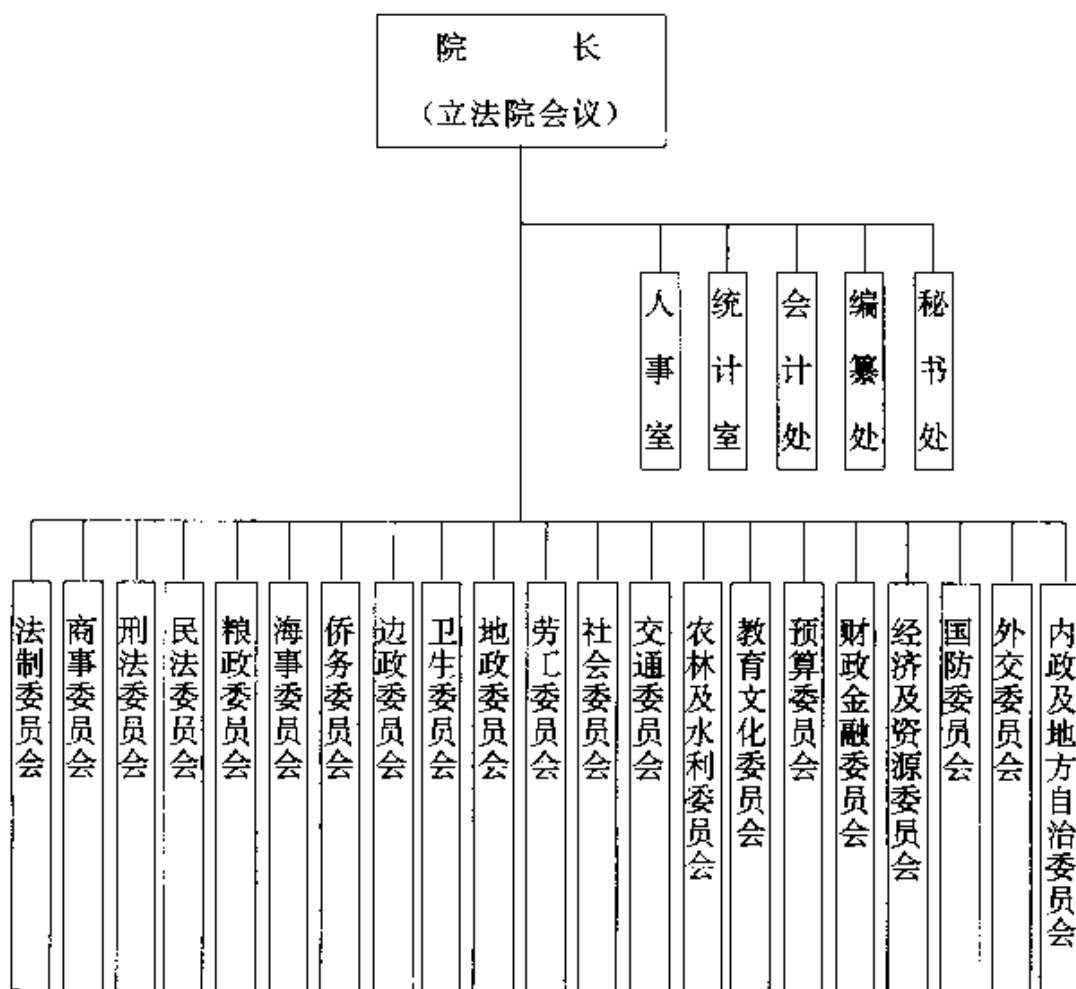
后来,立法院直辖各处的组织机构,也有一些变化,增设为 3 处 2 室,即秘书处、编纂处、会计处等 3 处和统计室、人事室等 2 室。

^① 《立法院各委员会组织法》(1928 年 12 月 26 日公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 235—236 页。

^② 《立法院组织法》(1933 年 5 月 11 日国民政府修正公布),同上,第 197 页。

附：南京国民政府立法院机构表

南京国民政府立法院机构表



第四章 民国政府司法机关

北京政府时期的司法行政机关是司法部，隶国务院，属于行政权范围。北京政府时期的最高审判机关是大理院（民事、刑事的最高审判机关），独立设置，行使国家司法权。行政诉讼归平政院，虽直隶大总统，仍属司法权范围。1927年8月以后，审判机关一律改称法院，大理院改称最高法院，平政院亦为行政法院所取代。

南京国民政府司法院于1928年11月成立。依《国民政府司法院组织法》（1928年10月27日国民政府公布），司法院由司法行政部、最高法院、行政法院、公务员惩戒委员会组成。司法行政部隶属司法院，司法院是最高司法机关。1932年司法行政部改隶行政院，司法院便成为“国民政府最高审判机关”^①。司法行政部的隶属迭经改变：1934年复归司法院，1943年再改隶行政院，1947年的《中华民国宪法》，再定司法行政部属于司法院。

在司法审判制度方面，北京政府时期采用四级三审制。南京国民政府从1935年7月起，改为三级三审制，从中央到地方分别设立最高法院、高等法院、地方法院。各级法院内部相应配置检察机关。

^① 《中华民国国民政府组织法》（1932年3月15日修正公布），《中华民国现行法规大全》，商务印书馆1933年版，第196页。

第一节 北京政府司法机关

南京临时政府时,便设有司法行政机关——司法部,部下设承政厅、法务司、狱务司,其具体内容,在第二章“民国政府行政机关”中已有叙述。

北京政府时期的司法机关有司法行政机关和司法审判机关两类,此外,还有法制编制机关。

一、司法行政机关

(一) 司法部

北京政府时期的司法部是司法行政机关,和其他行政各部一样,设总长1人,次长1人。总长为国务员,其职责是参加国务会议,参与国务决策;就主管事务,依其职权,得发布命令;对于地方长官,得发命令、指示;对于地方官之命令或其处分,认为违背法令或逾越权限,得停止或撤销之;有权任免本部所属的委任官。次长辅助总长,整理部务,监督各职员,总长有事故时,除列席国务会议、副署及颁发部令外,得代理总长职务。

司法部的职掌是管理民事、刑事行政事务,户籍、监狱及出狱人保护事务,其他一切司法行政事务,监督所辖各官署及司法官。

司法部下设民事、刑事、监狱3司及总务厅。

民事司管理:民事事项;非诉讼事件;民事诉讼审判和检察事务;公证事项;户籍登记事项。

刑事司管理:刑事事项;刑事诉讼审判和检察事务;国际交付罪犯事项;关于赦免、减刑、复权和执行刑罚事项。

监狱司负责：监狱的设置、废止、管理；监狱官的监督；关于假释、缓刑和出狱人的保护；犯罪人异同识别事项。

总务厅管理：法院的设置、废止，管辖区域的划分、变更事项；司法官和其他职员的考试和任免；律师事项；稽核罚金、赃物事项；司法经费。

（二）司法部直辖机关

司法部直辖机关有特种司法事务委员会和司法储材馆。

特种司法事务委员会。依1921年10月公布的《特种司法事务委员会章程》设立，直属司法部，是专门处理外国人案件的机构。设委员长1人，委员8人，均由司法总长聘任。下设总务、民事、刑事、编译、育才等5处，每处各设主任1人。

司法储材馆。依1926年10月公布的《司法储材馆章程》设立，直属司法部，是培养司法人才的机构。设馆长1人，由司法总长聘任，学长1人，秘书2人。下设教务、总务、稽查^①3课。

二、司法审判机关

北京政府时期的大理院、总检察厅和平政院，是司法审判机关和检察机关，其组织和职权分述如下：

（一）大理院

大理院原是清末司法官署名称，北京政府袭用旧名。

大理院为最高审判机关，设院长1人，特任，总理全院事务，并监督行政事务。院长有权对于统一解释法令作出必要的处置，但不得指挥审判官所掌理各案件的审判。

大理院内部机构迭有变更，初设民刑事处，下辖民事科、刑事科。

^① 稽查：相当于培训。

1919年置书记厅,设书记官长1人,下辖总务处、民刑事处。总务处分设文书、卷牍、统计、会计4科;民刑事处分设民事科、刑事科。1920年总务处分设文书、记录、会计3科,民刑事处分设民事1—4科,刑事1—2科,均由书记官兼充科长。1925年增设编辑处,主要任务是编印公报、判例要旨汇览、解释例要旨汇览等。编辑处设编辑长1人,编辑主任5人,编辑14人。

根据事务繁简,大理院酌设民事、刑事各若干庭,分别执行审判案件。各庭设庭长1人,由推事或推丞兼任。庭长监督本庭事务,决定案件分配。

庭长、推事、推丞通称审判官。

大理院采取合议制,审判权以推事5人组织的合议庭执行。合议审判,以庭长为审判长,庭长有事故时,由资深庭员代理。

大理院的职权主要有:(1)终审,不服高等审判厅第二审的判决而上告的案件,或不服高等审判厅的决定或命令按照法令而抗告的案件;(2)第一审并终审,依法属于大理院特别权限的案件。

1927年8月以后,南京国民政府将审判机关一律改称为法院,大理院改称为高等法院。

(二) 总检察厅

总检察厅和大理院相配设置,独立行使检察权。

总检察厅设检察长,简任,监督总检察厅事务;设检察官2人以上。检察官的职权为:(1)遵照刑事诉讼律及其他法令所定,实行搜查处分,提起公诉,实行公诉,并监察判决的执行;(2)遵照民事诉讼律或其他法令的规定,为诉讼当事人或公益代表人,实行特定事宜。

(三) 平政院

平政院是办理行政诉讼的机关,1914年成立。

平政院初设肃政厅,主要执行对官吏的弹劾。肃政厅按其组织法,是具有行政诉讼和弹劾两方面职能的,肃政厅不具有司法机关性

质,而具有监察机关性质,故平政院肃政厅的内容,在“监察机关”部分叙述。

(1)平政院的组织

平政院直隶于大总统,其组织为:

院长。平政院设院长1人,由大总统特任,负责指挥监督全院事务。院长有事故时,由院内官等最高的评事代理。

评事。平政院设评事15人,简任,由平政院长、各部总长、大理院院长及高等咨询机关密荐年满30岁以上有下列两项资格之一者,呈请大总统选择任命:任荐任官以上行政职3年以上著有成绩者;任司法职2年以上著有成绩者。评事在任职期间,不得为:政治结社及政谈集会的成员;国会或地方议会议员;律师;商业执行人。

三庭。平政院分设三庭,执行审理权。评事的分庭由院长决定,但须呈报大总统。各庭以评事1人为庭长,由院长开列名单,呈请大总统任命。^①

肃政厅。(略)

书记处。平政院设书记处,分置记录、文牍、会计、庶务4科,由书记官分掌。

平政院总会议。平政院置总会议,由院长及评事组成。应经总会议议决的事项,除法令有特别规定者外,由院长决定。会议时,以院长为议长。会议非有全体评事三分之二以上的出席不得开议,非有出席评事过半数的同意不得议决。

惩戒委员会。平政院评事及肃政史的惩戒处分,由平政院惩戒委员会执行。惩戒委员会设院长1人,委员8人。遇有惩戒事件时,由大总统选任平政院院长或大理院院长为会长,评事、肃政史、大理院推事、总检察厅检察官为委员。

^① 《平政院处务规则》,《东方杂志》第11卷第3号。

(2) 平政院的职权

平政院的职权(纠弹权除外),除法令有特别规定外,平政院对以下各项行使审理权:中央或地方最高级行政官署的违法处分,致损害人民权利经人民陈诉的;中央或地方行政官署的违法处分,致损害人民权利,经人民依诉讼法的规定诉愿至最高行政官署,不服其决定而陈诉的。

三、法制机关

北京政府时期的法制编制机关,有法制局、法典编纂会、法律编查会、修订法律馆、临时法制院。

(一) 法制局

法制局在南京临时政府时期便已设置,其隶属关系的变化是:1912年7月,直属国务院;1914年5月,改属总统府政事堂;1924年12月,废法制局,另设临时法制院;1927年7月,仍属国务院。

法制局是法制编制机关,据《法制局官制》、《大总统府政事堂法制局官制》等记载,法制局的职权约有以下6项:(1)拟订法律、命令案;(2)对于法律、命令提出制定、废止或改正的意见;(3)审定各部拟订的法律、命令案;(4)保存法律、命令正本;(5)礼制的拟定和审定;(6)调查、编译各国法制。^①

法制局设局长1人,简任,总理局务,监督所属职员,局长有事故时,由首席参事代理其职务。法制局有参事8人,掌拟订及审议法律、命令案事务;秘书1人,掌理机要事务;金事8人,掌理文书、会计及庶务;主事4人,辅助金事,分理事务。

^① 《法制局官制》,《东方杂志》第9卷第3号;《大总统政事堂法制局官制》,《东方杂志》第11卷第1号。

（二）法典编纂会、法律编查会、修订法律馆

（1）法典编纂会。据 1912 年 7 月公布的《法典编纂会官制》设立。负责编纂民法、商法、民事诉讼法、刑事诉讼法并上列各项附属法，及其他各项法典。编竣后即行裁撤。法典编纂会设会长 1 人，由法制局局长兼任，纂修 8 人，调查员若干人。

（2）法律编查会。据 1914 年 2 月公布的《法律编查会规则》裁法典编纂会改设的。职权仍旧。法律编查会设会长 1 人，由司法总长兼任；副会长 2 人，由会长聘任；另设编查员、事务员各若干人。

（3）修订法律馆。据 1918 年 7 月《修订法律馆条例》，就法律编查会改设的。职权仍旧。修订法律馆设总裁 2 人，由大总统特派；副总裁 2 人，简派。设总纂 1 人，修纂若干人，调查员若干人。

（三）临时法制院

临时法制院，直隶于临时执政。1924 年 12 月临时执政下令废止国务院法制局，设临时法制院。

临时法制院设院长 1 人，由临时执政特任，管理本院事务，监督所属职员；评议 4 人和参事 16 人，掌撰拟、调查、审定各种事务；编译 8 人，掌编辑及翻译；设事务厅，置厅长 1 人，承院长之命，掌理一切庶务；金事 16 人及主事 20 人，分理事务。

院内分置 4 处 2 股。第一处掌办关于公文、官制、官规、公共团体等事项；第二处掌办关于军政、外政等事项；第三处掌办关于财政、实业、交通等事项；第四处掌办关于法政、教政及其他事项。编译分设本国和外国两股。处、股均设主任 1 人，由院长从评事和编译中指派兼充。^①

临时法制院的职掌为：（1）拟定临时执政府应发布的具有法规性的命令案；（2）审定主管各部院及其他官署所拟具有法规性的命令

^① 《临时法制院官制》，《东方杂志》第 21 卷第 24 号。

案；(3)调查条议关于宪政之一切制度、典章及临时执政特交审议事项；(4)收受审定一切关于法制的条陈；(5)保存临时执政所发布具有法规性的命令正本。

第二节 南京国民政府司法院

早期国民政府时期，司法制度或沿袭旧法，或因机制宜，极不确定。关于司法行政事务，最初在大理院内设司法行政事务处掌理，继设司法行政委员会，终设司法部。关于司法审判，最初有大理院之设，后改称最高法院。此外，还曾设有特别刑事临时法庭。早期国民政府的行政诉讼，由监察院处理。直至1928年11月，五院制司法院的设立，南京国民政府的司法机构才初有定制。

一、司法院

司法院是南京国民政府最高司法机关，1928年11月设立。1943年9月前，独立行使司法权，并独自对国民党中央执行委员会负责。1943年9月后，司法院改向国民政府主席负责。

(一) 司法院的组织

(1)院长 司法院设院长、副院长各1人，最初规定由国民党中央执行委员会选任，任期无定，1943年9月规定由国民政府主席从国民政府委员中提请中央执行委员会选任。院长的职务是：综理院务；为司法院会议及统一解释法令会议主席；关于特赦、减刑及复权事项，由司法院院长提出；对于行政法院及公务员惩戒委员会审判，认为必要时，得出席审理；担任最高法院院长及所属各庭庭长会议主席；提请任免所属官吏。副院长协助院长工作，在院长因事故不能执

行职务时,代行院长职务。

(2)司法院会议 司法院在1928年11月成立时,并无司法院会议设置的具体规定。1935年3月制订司法院会议规则,规定司法院每月召开2次例会。院长认为有必要时,可召开临时会议。司法院会议由司法院院长、副院长、司法行政部部长、政务次长、常务次长、最高法院院长、副院长、书记官长、检察署长、行政法院院长、书记官长、中央公务员惩戒委员会委员长、书记官长、司法院秘书长等组成。讨论的事项:关于司法的法律案、概算案;司法机构简任以上人员的任免;处理所属各部、院、委员会之间不能解决的事项;讨论其他院长或所属各部、院、委员会长官认为应交会议的事项。司法院院长为会议主席。

(3)秘书处、参事处及其他机构 司法院内设秘书处、参事处。秘书处、参事处是司法院办事机构。

秘书处置秘书长1人,秘书、科员若干人。秘书处掌理关于文书收发、编制及保管事项;关于文书分配事项;关于文件之撰拟及翻译事项;关于典守印信事项;关于会计、庶务事项;其他不属于参事处主管事项。

参事处设参事4—6人。参事处掌撰拟、审核关于司法之法律、命令事项。^①

1943年以后,司法院内部又增设统计处、会计处、人事室、设计考核委员会、法规研究委员会等机构。

会计处。设会计长1人,办理岁计会计事项,除受司法院院长之指挥、监督外,直接对国民政府主计处负责。^②

^① 《国民政府司法院组织法》(1928年11月17日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第197页。

^② 《国民政府司法院组织法》(1943年2月13日国民政府修正公布),《国民政府司法例规补编》(上册),司法编译处编印,1946年6月,第146页。

统计处。设统计长 1 人,统计长得出席司法院会议。统计处下设 2 科,每科置科长 1 人。统计长的职掌是:承国民政府主计处主计长之命,并依法受司法院院长之指挥,主办司法院及所属各机关之统计事务;指挥、监督处内职员及司法院所属各机关办理统计人员。^①

人事室。设主任 1 人,受考试院铨叙部部长之指挥、监督,并承司法院院长之命,依法综理本室事务。人事室下设 2 股,每股设主任科员 1 人,承长官之命,分掌各股事务。^②

设计考核委员会。设委员长 1 人,由司法院秘书长兼任,委员若干人,由院长指定各单位主管人员兼任。下设设计、考核、工作竞赛 3 组。其职掌为:行政三联制之推行事项;本院施政方针、年度计划之草拟或审议事项;本院所属机关各项计划之审议事项;计划与预算之配合事项;院属各单位、各机关工作进度、工作成绩之考核事项;本院派遣考核人员之拟议事项;本院工作经费、人事考核结果之汇报事项;其他设计考核及工作竞赛事项。^③

法规研究委员会。该会为研究现行司法法规而设。设委员长 1 人,由司法院副院长兼任,副委员长 1 人,由司法院所属各部、院、会长官中 1 人兼任。设专任委员 9—15 人,由司法院院长遴选。兼任委员若干人(不得超过专任委员),由司法院院长从本院所属各部、院、会现任高级人员中选派或聘任。下分 3 组:第一组,民事法规;第二组,刑事及监所法规;第三组,其他不属于第一、第二组之法规。^④

① 《司法院统计处组织规程》(1943 年 10 月 15 日主计处呈准国民政府备案),《司法例规补编》上册,司法编译处编印,1946 年 6 月,第 146—147 页。

② 《司法院人事室组织规程》(1943 年 4 月 15 日国民政府核准),同上,第 148 页。

③ 《司法院设计考核委员会办事细则》(1943 年 12 月 28 日司法院修正公布),同上,第 148—149 页。

④ 《司法院法规研究委员会组织规程》(1941 年 8 月 8 日司法院修正公布),同上,第 150—151 页。

司法院先后设立的其他机构还有：法官训练所、司法编译处等。

（二）司法院的职权

司法院的职权，除司法审判、行政审判、公务员惩戒，分别由最高法院、行政法院、公务员惩戒委员会等机关掌理外，司法院本身之职权，约有下列各项：

（1）司法立法的建议权。对于司法院主管的有关事项，司法院有权向立法院提出议案。

（2）解释法令及变更判例权。司法院院长经最高法院院长及所属各庭庭长会议议决后，统一解释法令及变更判例。

（3）行使特赦、减刑及复权权。关于特赦、减刑及复权事项，由司法院院长依法提请国民政府主席署名执行。

（4）对私立法政学校的设立有特许权，对国立大学法政科有监督权。

（5）行政院等机关在制定各种行政法规时，照例须和司法院磋商。

二、司法院直属机关

依 1928 年 11 月 17 日修正《国民政府司法院组织法》，司法院以最高法院、行政法院、公务员惩戒委员会、司法行政部组成。

（一）最高法院

最高法院为南京国民政府全国终审审判机关，对于民事、刑事诉讼事件，依法行使最高审判权。

最高法院设院长 1 人，由司法院院长提请国民政府任命。司法院建立之初，最高法院院长由司法院院长兼任，后来取消了这一规定，改由国民政府选派人员专任。院长综理全院事务，但不得指挥审判。

最高法院设民事庭和刑事庭，其庭数依事之繁简以院令决定。每

庭设推事 5 人,以 1 人为庭长,监督该庭事务及分配案件。各庭之审判为合议制。合议审判以庭长为审判长。庭长有事故时,以推事资深者充之。

最高法院院长为特任职,庭长、推事为简任职。庭长、推事由司法行政部部长呈由司法院院长呈请国民政府任命。^①

最高法院设书记厅,由书记官长承院长之命,处理并监督分配稽核书记厅各项事务。书记厅下设文书、会计 2 科,各以书记官 1 人充科长。^②

最高法院配置检察署,设检察长 1 人,简任,指挥、监督并分配该管检察事务。设检察官 7—9 人,简任,处理关于检察之一切事务。检察署检察长、检察官的职位与庭长、推事相同,均为简任官,并附设在最高法院之内,实难独立行使检察权。

检察署内设书记室,由书记官长承检察署长之命,指挥监督分配书记室各科事务。书记室设记录、文书、统计、会计 4 科,各设科长 1 人,由书记官充任。^③

(二) 行政法院

行政法院为全国行政诉讼审判机关。行政法院依《行政法院组织法》于 1933 年 6 月成立。设院长 1 人,特任,综理全院行政事务,兼任评事,充任庭长。初成立时,设立 2 庭,每庭置庭长 1 人,除院长兼任 1 庭外,其余从评事中遴选。每庭设评事 5 人,简任,掌理审判事务。

行政法院之审判,实行评事合议审判制,以庭长为审判长。从 1933 年 6 月至 1935 年 9 月,行政法院共受理案件 404 件,从 1937 年

^① 《最高法院组织法》(1929 年 8 月 14 日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 1125 页。

^② 《最高法院处务规程》(1932 年 7 月 13 日司法院修正公布),同上,第 1107—1108 页。

^③ 《最高法院检察署处务规程》(1929 年 5 月 4 日司法院公布),同上,第 1109 页。

1月至1942年9月,共受理案件641件。^①

(三) 公务员惩戒委员会

公务员惩戒委员会直隶于司法院,除法律另有规定外,掌管一切公务员之惩戒事宜。公务员惩戒委员会分中央公务员惩戒委员会和地方公务员惩戒委员会两种。

中央公务员惩戒委员会于1932年6月成立,设委员长1人,特任,委员11—17人,其中6—9人为简任,其余从现任最高法院庭长及推事中简派兼任,掌管全国荐任职以上公务员及中央各官署委任职公务员之惩戒事宜。

地方公务员惩戒委员会分设于各省,及直隶于行政院之市,掌理各该省、市委任职公务员之惩戒事宜。各置委员长1人,由各该省、市高等法院院长兼任,委员7—10人,掌管各该省、市委任职公务员之惩戒事宜。

公务员惩戒委员会委员长综理会务,但不得干涉惩戒事宜。

惩戒事件之审议,中央公务员惩戒委员会应有委员7人之出席,地方公务员惩戒委员会应有委员5人之出席,并由委员长指定1人为主席。^②

(四) 司法行政部

1929年4月17日公布的《司法院司法行政部组织法》,规定司法行政部隶属司法院,掌理全国司法行政事务。

司法行政部设部长1人,特任,由司法院院长提请国民政府任命,综理本部事务,监督所属职员及各机关。设政务次长、常务次长各1人,辅助部长处理部务。设秘书4—6人,分掌部务会议及长官交办

① 《申报年鉴》(1936年)、《国民政府年鉴》(1944年),见钱端升等:《民国政制史》(上),商务印书馆1945年版,第253页。

② 《公务员惩戒委员会组织法》(1931年6月8日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第234页。

事务。设参事 2—4 人,撰拟、审核关于本部之法律、命令。

司法行政部设总务司、民事司、刑事司、监狱司等 4 司,各设司长 1 人,分掌本司事务。

(1)总务司。总务司掌理关于收发分配撰辑保存文件、部令之公布、典守印信、司法院所属各机关职员之任免、司法院所属各机关职员交付惩戒、编制统计报告及刊行出版物、本部经费并各项收入之预算决算及会计、司法经费及稽核直辖各机关之会计、本部所管之官产官物、司法机关之设置废止及其管辖区域之分划变更、司法机关职员之训练及教育、律师、稽核罚金赃物及没收、本部庶务及其他不属各司事项等。

(2)民事司。民事司掌理关于民事诉讼审判之行政事项、非讼事件事项、公证事项、司法机关所管登记事项、其他民事事项。

(3)刑事司。刑事司掌理关于刑事诉讼审判及检察之行政事项、特赦减刑复权执行刑罚及缓刑事项、国际引渡罪犯事项、其他刑事事项。

(4)监狱司。监狱司掌理关于监狱之设置废止及管理事项、监督监狱官吏事项、犯罪人之感化假释及出狱人保护事项、犯罪人异同识别事项、犯罪人卫生及工作事项。^①

《司法行政部处务规程》还规定,总务司下设 7 科、民事司下设 3 科、刑事司下设 4 科、监狱司下设 3 科,以及各科的职务分掌。^②

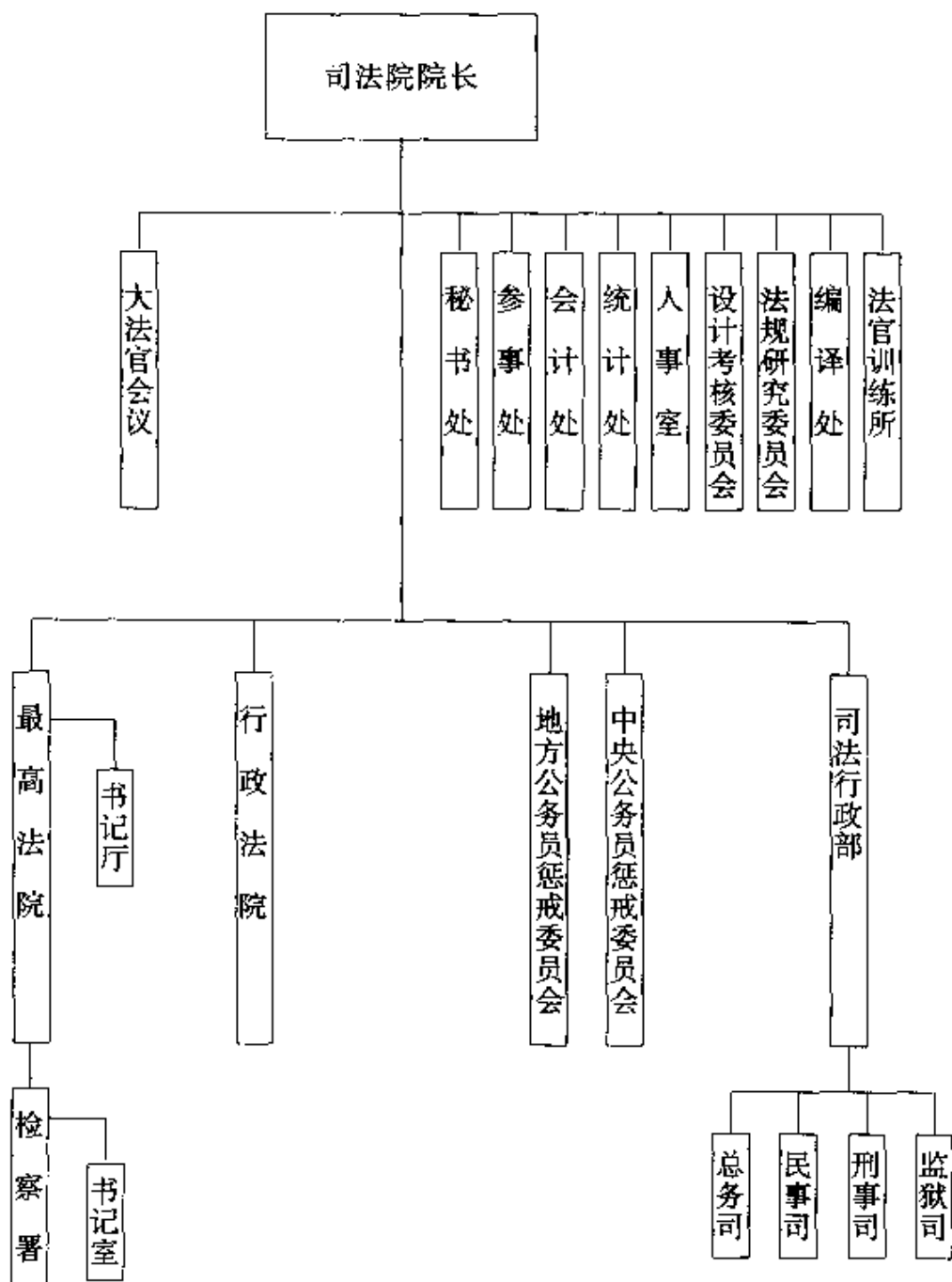
此后,司法院还设有大法官,组织大法官会议,行使解释宪法并统一解释法律、命令之职权。大法官定额 17 人。第一届大法官于 1948 年 7 月 2 日由总统提名经监察院同意任命。大法官会议以司法院院长为主席,院长不在时,以副院长为主席。

① 《司法院司法行政部组织法》(1929 年 4 月 17 日公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 233—234 页。

② 《司法行政部处务规程》(1931 年 11 月 2 日司法院修正公布),同上,第 1104—1105 页。

附：南京国民政府司法院机构表

南京国民政府司法院机构表



第五章 民国政府考试机关

民国文官考试制度是民国政治制度的重要内容。随着民国文官考试制度的出现,主持文官考试的机关也相应设立。民国文官考试机关初设于北京政府时期,健全于南京国民政府时期,特别是考试院及其附属机关的建立。民国考试机关不仅具有一定规模,而且趋于定型。

第一节 北京政府考试机关

早在1912年南京临时政府时期,法制局便遵照孙中山的命令,拟定了《文官考试官职令草案》、《文官考试令草案》^①,根据这两份草案,南京临时政府的文官考试委员分文官高等考试委员和文官普通考试委员两种。前者隶属内阁总理,掌理高等文官考试和高等文官任用事项,后者分设于中央内阁和地方官厅,掌理中央和地方普通文官考试和普通文官任用事项。但这两份文件,参议院都没有完成立法程序,故未能颁布施行。文官考试机构的真正建立,却在北京政府时期。

^① 《民立报》(1912年3月22日、24日)。

一、国务院铨叙局和文官典试委员会

(一) 国务院铨叙局

1912年7月20日,北京政府颁布修正新官制,规定国务院下设铨叙局,铨叙局负责荐任官以上之任免及文官考试事项,故铨叙局是负责文官考试的机关。

(二) 文官典试委员会

每举办文官考试时,根据《典试委员会编制法草案》^①,由文官典试委员会负责办理。典试委员会分高等典试委员会、中央普通典试委员会、地方普通典试委员会三种,各以典试委员长1人、主试委员若干人、监试委员1—2人组成。

(1) 高等典试委员会 高等典试委员会于举行文官高等考试时,由国务总理从大学校长、大学校法科大学学长及教授、法制局长、铨叙局长、法制局参事、各部参事、大理院推事、平政院评事中提名,呈请大总统选派组成。高等典试委员会受国务总理监督,管理文官高等考试事宜。^②

(2) 中央普通典试委员会 中央普通典试委员会于中央各官署及其直辖之各地方官署需员时,由各该官署长官自该官署内荐任官中选派组成,受各该官署长官之监督,管理该官署文官普通考试事宜。

(3) 地方普通典试委员会 地方普通典试委员会于地方各官署需员时,由该省行政长官于所属之荐任以上官及官立中学以上学校教员中选派组成。地方普通典试委员会受各该省行政长官之监督,管

^① 《典试委员会编制法草案》(1913年1月9日公布),《政府公报》第243号(1913年1月9日)。

^② 高等典试委员会筹备及辅助事宜,由铨叙局办理。

理该官署文官普通考试事宜。

此“编制法草案”到1914年《新约法》公布，并未实行，但有些规定，往后仍在沿用。

二、政事堂铨叙局和文官考试典试委员会

(一) 政事堂铨叙局

1914年5月，袁世凯公布《中华民国约法》(即《新约法》)，改责任制内阁为总统制，废国务院，设政事堂于总统府，文官考试遂由政事堂铨叙局负责。

1916年3月6日政事堂铨叙局拟定《政事堂铨叙局办理文官考试事务处规则》^①，规定政事堂铨叙局在举行文官考试前，在局内设立临时性机构事务处，掌理文官高等考试、文官普通考试事宜。事务处处长由铨叙局局长兼任，试竣后撤销，仍归铨叙局典试科办理。

(二) 文官考试典试委员会

文官考试典试委员会分文官高等考试典试委员会和文官普通考试典试委员会两种。

(1)文官高等考试典试委员会 文官高等考试之典试由典试官、副典试官、襄校官、监试官负责进行。典试官1人，由大总统特派，承大总统之命，掌理文官高等考试事务，副典试官2人，由大总统特派，辅助典试官掌理文官高等考试事务。襄校官按照报考学科，分别遴选，呈请大总统派充，分掌文官高等考试事务。监试官4—6人，由大总统于肃政史及高等以上检察厅检察官中简派，掌纠察文官高等考试事务^②。

^① 《政府公报》第60号(1916年3月6日)。

^② 《文官普通考试典试令》(1915年9月30日公布)，《政府公报》第1220号(1915年10月1日)。

(2)文官普通考试典试委员会 文官普通考试之典试由典试官、副典试官、襄校官、监试官负责进行。典试官1人,由大总统简派,掌理文官普通考试事务。副典试官1人,由大总统简派,辅助典试官掌理文官普通考试事务。襄校官按照报考学科,分别遴选,呈请大总统派充,分掌文官普通考试事务。监试官4—6人,由大总统于肃政史及各级检察厅检察官中简派,掌纠察文官普通考试事务。^①

文官高等考试和文官普通考试预备及补助各事宜,均由政事堂铨叙局办理。考试事竣,典试各官即行撤销。

根据上述法规,北京政府于1916年6月在北京举办文官高等考试,录取194人,1917年4月又举行第一次文官普通考试,录取295人。^② 尽管举办的次数和录取的人数都很少,但它却是民国政府历史上第一次由中央政府在首都举办的文官高等、文官普通考试。1918年10月北京政府又举行第二次文官高等考试,录取490人,原计划在1920年再举行第二次文官普通考试,实际上并未举行。^③

第二节 南京国民政府考试院

南京国民政府成立前,1924年8月,孙中山曾以中华民国陆海军大元帅名义,命令公布和施行《考试院组织条例》^④,规定按五权宪法精神和考试权与行政权分离原则,设立考试院,直隶于大元帅,管

① 《文官普通考试典试令》(1915年9月30日公布),《政府公报》第1220号(1915年10月1日)。

② 钱端升等:《民国政制史》(上),商务印书馆1945年版,第99页。

③ 《东方杂志》第16卷第12号“中国大事记”。

④ 据《大本营公报》第24号命令,见《孙中山全集》第10卷,中华书局1986年版,第578—582页。

理全国考试及考试行政事务。考试院于举行考试时,分别设置各种考试委员会,掌理考试事务。计有:(1)荐任文官考试委员会;(2)委任文官考试委员会;(3)外交官及领事官考试委员会;(4)司法官考试委员会;(5)律师考试委员会;(6)法院书记官考试委员会;(7)荐任警官考试委员会;(8)委任文官考试委员会;(9)监狱官考试委员会;(10)中等学校教员考试委员会;(11)小学教员考试委员会;(12)医生考试委员会;(13)其他特种考试委员会。同时设监试委员会,掌理监试事务。

一、考试院

(一) 考试院的组织与职权

考试院是南京国民政府的最高考试机关,成立于1930年1月6日,它脱离国家行政机关管辖,依法独立行使考选、铨叙职权^①。考试院由考选委员会和铨叙部组成。考试院设院长、副院长各1人,院长综理院务,院长因事故不能执行职务时,由副院长代理。设秘书长1人,承院长之命,处理院务。考试院关于主管事项,得提出议案于立法院^②。

(二) 考试院直辖各处、会

考试院原设秘书处、参事处。秘书处设秘书6—10人,参事处设参事4—6人。后又增加人事处,计为3处。

(1) 秘书处 主要掌理关于文书的收发、保管,文件的分配、撰拟,典守印信,出纳、庶务,考铨行政的调查等事项。

^① 《中华民国国民政府组织法》(1943年9月15日国民政府修正公布),《考铨法规集》第一辑,中华书局1944年5月版,第13—17页。

^② 《考试院组织法》(1941年8月21日国民政府修正公布),同上,第19—20页。

(2)参事处 主要掌理撰拟、审核关于考选、铨叙之法案、命令事项。

(3)人事处 主要掌理关于本院职员及会、部荐任以上人员任免、升降之审拟事项,关于本院职员的训练规划、实施事项,关于考试及格人员就业及进修之辅导事项等。^①

(4)考试院法规委员会 除上述3处外,考试院还设有法规委员会。法规委员会设主任委员1人,委员若干人。主任委员由考试院秘书长兼任。考试院法规委员会的主要职责是:整理修订考铨法规,修纂本院事例,审议院长交议、考选委员会及铨叙部长官建议及送审之法令案。^②

二、考选委员会

(一) 考选委员会的组织与职权

考选委员会的职权是掌理全国考选事宜。考选委员会以委员长1人,副委员长1人,委员7—11人组成。委员长特任,副委员长、委员简任。考选委员会委员长综理会务,监督所属职员,副委员长辅助委员长处理会务。考选委员会会议议决之事项,由委员长执行。^③

考选委员会设秘书长1人,秘书4—6人,视察4—8人。设专门委员20—40人,由考试院聘任,计划考选设施、编译考选资料、办理各项考试事宜。考选委员会得聘任编纂16—30人,襄助专门委员办

① 《考试院处务规程》(1942年11月17日考试院修正公布),《考铨法规集》第一辑,中华书局1944年5月版,第37—43页。

② 《考试院法规委员会组织条例》(1942年9月1日国民政府公布),同上,第21—22页。

③ 1948年1月,考试院考选行政机关改制,考选委员会改为考选部,考选委员会委员长、副委员长,改为考选部部长、次长。

理编译事宜。

(二) 考选委员会直辖各处、会

考选委员会下设 4 处及典试委员会、试务处和检定考试委员会，4 处设处长 4 人，科长 12—16 人，科员 40—100 人，助理员 20—40 人。各处职掌如下：

(1) 第一处 掌中央及地方公职候选人考试事项。

(2) 第二处 掌任命人员之高等考试、普通考试及特种考试事项。

(3) 第三处 掌各种依法应领证书之专门职业或技术人员考试事项。

(4) 第四处 掌理文书、议事、人事、出纳、庶务及调查登记等事项。^①

(5) 典试委员会和试务处 《考试法》(1935 年 7 月 31 日国民政府修正公布)规定，国民政府考试院依本法之规定，行使考试权。任命人员及依法应领证书之专门职业或技术人员，均应经考试，定其资格。任命人员及依法应领证书之专门职业或技术人员之考试，分为高等考试、普通考试、特种考试 3 种。

《典试法》规定，凡举行上述各种考试时，均须组织典试委员会及试务处，特种考试不设试务处。

典试委员会 设典试委员长 1 人，典试委员 3—21 人组成。高等考试典试委员会委员长特派，典试委员简派。普通考试典试委员会委员长、典试委员简派。典试委员长得聘任襄试委员若干人，襄理典试事宜。关于考试日程之安排，命题标准及评阅标准之决定，拟题及阅卷之分配，应考人各试成绩之审查决定，弥封姓名册之开拆及对号，

^① 《考选委员会组织法》(1941 年 8 月 21 日国民政府修正公布)，《考铨法规集》第一辑，中华书局 1944 年 5 月版，第 23—25 页。

及格人员之榜示等典试事宜,应经典试委员会会议决定。典试委员会开会时,典试委员会委员长为主席。

各科试题由典试委员或襄试委员加倍预拟,密送典试委员长决定。典试委员会于考试完毕后撤销。^①

试务处 试期前一个月內成立。试务处设处长1人,高等考试特派,普通考试简派。设主任秘书1人,秘书2—4人,科长3—5人,科员、办事员若干人,监场主任、监场员若干人。

高等考试或普通考试在中央举行时,以考选委员会委员长或副委员长任试务处处长,在各省区或考试院所指定之区域举行时,以各省政府主席、委员或厅长或所在地最高行政长官任试务处处长。

试务处的职掌是:文书之撰拟、缮校及收发;典守印信;会议记录;布置试场;缮印试题;试卷之印制、弥封、收发及保管;监场及核对照片;分数之登记及核算;会计、庶务以及其他应办事项。考试完毕后,试务处即行撤销。

举办特种考试时,不设试务处,其试务由典试委员会调派人员兼办。如考试院认为有特殊情形者,得派专任人员或委托其他机关办理考试事宜^②。

(6)检定考试委员会 检定考试是使失学之士取得任命人员或专门职业及技术人员应考资格的考试。1930年12月29日,考试院公布《检定考试规程》,检定考试制度正式确立。

根据规定,检定考试由考试院组织检定考试委员会进行。检定考试委员会设主任委员1人,在首都以考选委员会委员长或副委员长充任,在各省、市以该省、市主管教育行政长官充任。另设委员若干人。

^{①②} 《典试法》(1935年7月31日国民政府公布),《考铨法规集》第一辑,中华书局1944年5月版,第73—75页。

检定考试分为高等检定考试和普通检定考试两种,考试科目基本同于任命人员或专门职业及技术人员考试。^①

三、铨叙部

(一) 铨叙部的组织与职权

铨叙部的职权是掌理全国文官、法官、外交官、其他公务员及考取人员之铨叙事项。

铨叙部设部长1人,特任,综理部务,监督所属职员及机关。政务次长、常务次长各1人,简任,辅助部长处理部务。

铨叙部内设5司(总务、登记、甄核、考功、奖恤司)1会(铨叙审查委员会)。铨叙部设参事2人,秘书4—6人,司长5人,视察4—8人,科长15—18人,科员70—100人,助理员40—60人。铨叙部还得聘用专门人员6—10人,其外,还设有统计人员、会计人员等。

(二) 铨叙部直辖司、会、处

铨叙部内设5司,每司设司长。各司的职掌如下:

(1)总务司 掌理关于文书收发、保管及分配事项;关于部令公布事项;关于典守印信事项;关于出纳、庶务事项;关于本部及各机关人事管理事项;不属于其他各司主管事项。

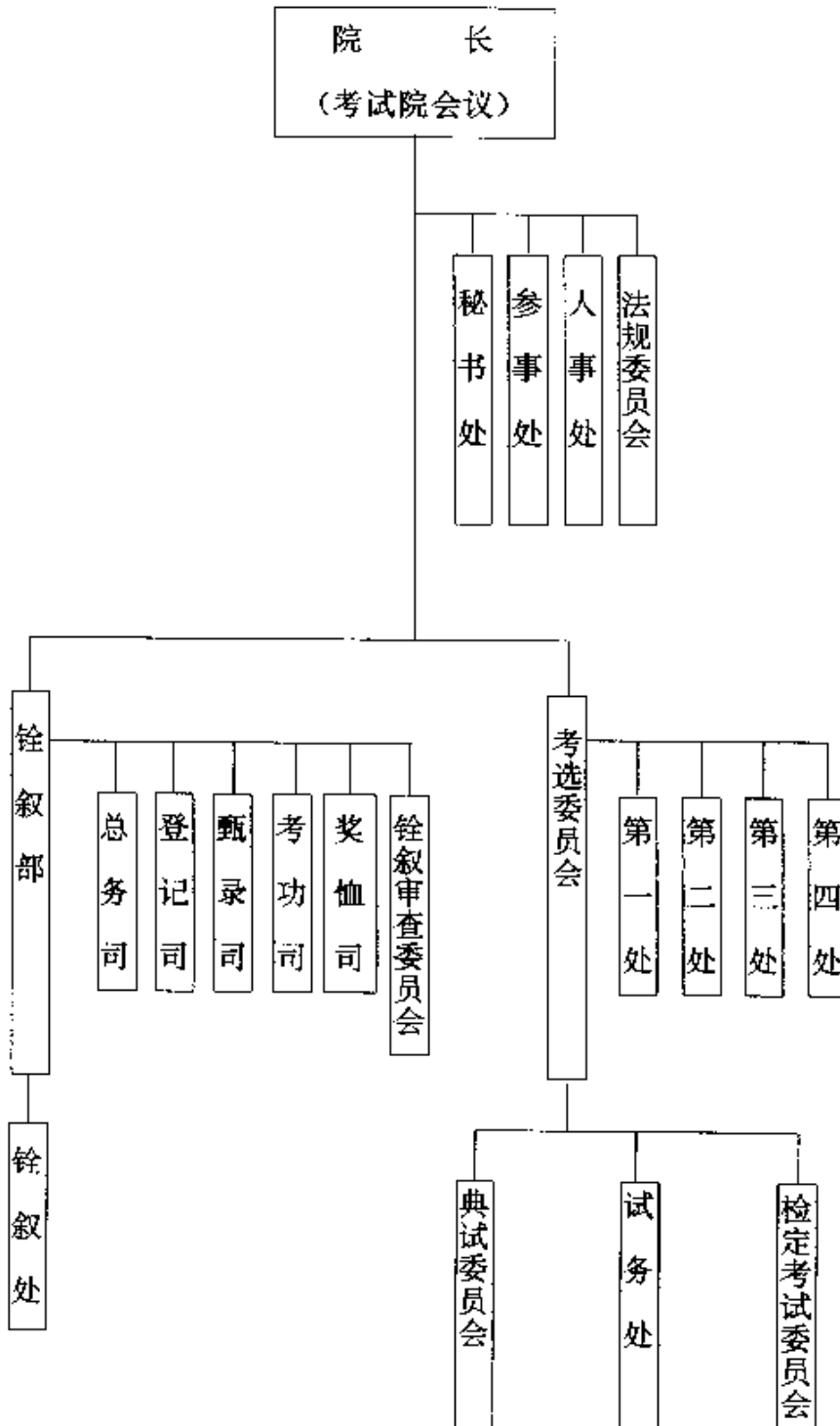
(2)登记司 掌理关于公务员调查、登记事项;关于考取人员登记、分发事项;关于其他人员调查、登记或分发事项。

(3)甄核司 掌理关于公务员任免审查事项;关于公务员升降、转调审查事项;关于公务员叙资审查事项。

(4)考功司 掌理关于公务员考绩、考成审查事项;关于公务员

^① 《检定考试规则》(1943年7月6日考试院修正公布),《考铨法规集》第一辑,中华书局1944年5月版,第91—94页。

南京国民政府考试院机构表



叙级、叙俸审查事项；关于公务员其他成绩审查事项。

(5) 奖恤司 掌理关于公务员奖励审查事项；关于公务员抚恤审查事项；关于公务员年金、退养金等审查事项；关于公务员公益福利事项。

(6) 铨叙审查委员会 由铨叙部次长、参事、司长及有关系之科长组成，政务次长任主席。铨叙审查委员会的职掌是负责覆核登记司、甄核司、考功司、奖恤司的各项工作。^①

(7) 铨叙处 铨叙部于各省设铨叙处，办理各该省委任职公务员的铨叙事宜。铨叙处依铨叙部之指定，得兼办邻近省、市委任职公务员之铨叙事宜。

铨叙处设处长 1 人，综理处务，监督所属职员。设秘书 1 人，承处长之命，办理机要文件及交办事项。铨叙处设总务、审核、登记 3 科，分掌有关事务。各科设科长 1 人，共设科员 9—12 人，办事员 12—18 人，并可酌用雇员^②。

① 《铨叙部组织法》(1941 年 8 月 21 日国民政府修正公布)，《考铨法规集》第一辑，中华书局 1944 年 5 月版，第 25—27 页。

② 《铨叙处组织条例》(1941 年 11 月 6 日国民政府修正公布)，同上，第 27—29 页。

第六章 民国政府监察机关

民国政府的监察制度,主要包括监察政府官吏和对政府财政预、决算及财政收入进行审核两项任务。北京政府期间,没有冠以监察名称的机关,肩负这两项任务的是平政院肃政厅和审计院(审计处)。

早期国民政府设有监察院,审计职权,向属监察院。为加强审计,早期国民政府建立了审计机构——审计院,与监察院平行。1931年2月五院制监察院成立后,审计院改名审计部,隶属监察院,监察院便负起依据法律行使弹劾和审计两项任务。此两项任务,弹劾的对象是人,审计的对象既是人又是部门。

第一节 北京政府监察机关

一、审计处和审计院

(一) 审计处

审计处于1912年设置,掌理全国会计监督事务,以及审计国家的岁出、岁入。依《审计处暂行章程》,审计处设总办1人,总理全处事务。内设5股办事,其职掌是:第一股掌理撰拟关于审计文牒函电,厘

定计算书及证凭、单据的格式,及其他不属于各股的事;第二股掌理审查陆军部、海军部所属收入支出的计算事项;第三股掌理审查外交部、内务部、财政部所属收入支出的计算事项;第四股掌理审查教育部、司法部、交通部、农林部所属收入支出的计算事项;第五股掌理审查全国岁出、岁入及地方行政官署的收入支出,以及关于国债及国有财产的收支计算事项。

审计处设办事员 25 人,由总办呈请国务总理派充。每股设主任 1 人,由总办从办事员中选定,呈请国务总理派充。各股分课办事,各设若干课。审计处若遇有重要事件,须呈请国务总理核夺,一般事件,除应经会议议决外,得由总办决定施行。

审计处议事,分为总会议和股会议两种,总会议以总办为议长,股会议以各股主任为议长。

(二) 审 计 院

审计院是在审计处的基础上扩充,于 1914 年 3 月 16 日设立的,直隶于大总统。其职权是依据《审计院编制法》审定国家岁出、岁入的决算。

(1) 审计院的组织 审计院设院长 1 人,由大总统特任,综理全院事务,指挥监督所属职员。设副院长 1 人,由大总统简任,佐理院长工作。下设 3 厅 2 室 1 会。

第一厅分掌财政部、外交部、教育部收支计算的审查;第二厅分掌陆军部、海军部、交通部收支计算的审查;第三厅分掌内务部、司法部、农商部收支计算的审查。各厅均以审计官 3 人以上、协审官 4 人以上组成。各厅设厅长 1 人,由大总统从审计官中简任,承院长、副院长之命,综理一切事务。各厅均设 4 股办事,由院长指定主任 1 人。

书记室设书记官长 1 人,由院长呈请大总统任命,书记官 5 人,由院长委任。书记官长承院长、副院长之指挥,综理一切事务,监督所属书记

官。室内分机要、会计、庶务、编译 4 科,并得设核算官,掌办核算事务。

外债室设华、洋室长各 1 人,掌稽查外债事务。华室长以审计官充任,洋室长聘请外国人充任。

审查决算委员会以院长、副院长为会长、副会长,并由院长、副院长指定审计官、协审官若干人为委员。其任务主要是复审各厅审查报告,编制审查决算总报告书及审计成绩报告书^①。

(2) 审计院的职权 审计院除审查国家岁出、岁入的决算外(大总统、副总统岁费以及政府机密费不受审计),还应审定下列各项:总决算;各官署每月的收支计算;特别会计的收支计算;官有物的收支计算;由政府发给补助费或特予保证的收支计算;法令特定应经审计院审定的收支计算。

二、肃政厅

肃政厅是平政院的一部分,1914 年设立,独立行使职权,具有监察和检察性质。

(一) 肃政厅的组织

肃政厅设都肃政史 1 人,由大总统任命,指挥监督全厅事务。都肃政史有事故时,以肃政厅官等最高的肃政史代理。肃政史定额 16 人,肃政厅设书记处,由书记官掌理。肃政厅设总会议,由全体肃政史组成,以都肃政史为议长,以议决重要事项。

肃政史的任职资格和任用方法是:由平政院院长、各部总长、大理院院长和高等咨询机关等密荐年满 30 岁,具有下列两项资格之一者,呈请大总统选择任命:(1)任荐任官以上行政职 3 年以上著有成

^① 《审计院编制法》、《审计院分掌事务规程》,载《政府公报》(1914 年 6 月 17 日、1914 年 8 月 11 日)。

绩者；(2)任司法职2年以上著有成绩者。^①

(二) 肃政厅的职权

肃政厅的职权分为纠弹和行政诉讼两个方面。

纠弹权。肃政史对于国务卿、各部总长如有违法行为，对于官吏如有违宪违法、行贿受贿、营私舞弊、溺职殃民等行为，有权进行纠弹。

行政诉讼权。肃政史对于人民的陈诉，得依法向平政院提出行政诉讼，并监督平政院裁决的执行。^②

第二节 南京国民政府监察院

在五院制监察院成立前，早期国民政府曾设有监察院和审计院。为比较早期国民政府监察院、审计院和五院制监察院的不同情况与不同特点，现简要叙述早期国民政府监察院、审计院的机构沿革及其主要职权。

早期国民政府监察院依广州《国民政府监察院组织法》，于1925年8月1日成立。监察院设监察委员5人，执行院务，5人中互选1人为主席。全院事务，由院务会议决定。院务会议的召开，须有半数以上的监察委员参加，方得有效。院务会议的决定由主席署名，以监察院名义发布。1925年9月又增设常务委员1人，由监察委员轮流担任，以处理日常事务。

监察院下设第一、第二、第三、第四、第五等5局和政治宣传科。其中第二局负责训练和审计工作，即负责随后成立的审计院的工作。

① 肃政史的任用，与平政院评事任用同。

② 《肃政厅处务规则》，《东方杂志》第11卷第3号。

监察院是在国民政府的直接领导下,负责监督国民政府各级机构和官吏,考核政府税收及其用途。对于官吏舞弊、失职的惩办,则由惩吏院负责。

审计权,向属监察院。1928年7月,审计院正式成立,与监察院平列,审计权遂由监察院划归审计院。审计院设院长1人,由国民政府特任,综理全院事务,指挥监督所属职员;副院长1人,辅助院长处理院务;秘书2—4人,办理院长交办事务。下设总务处和第一厅、第二厅。总务处掌理文书、会计、庶务事项;第一厅掌理监督国家预算之执行;第二厅掌理审核国家决算事项。

上述可见,早期国民政府的监察院、审计院,其机构设置、监督权限,和1928年10月南京国民政府实行五院制中央政府组织形式后成立的监察院是不完全相同的。

一、监察院

(一) 监察院的组织

监察院为南京国民政府最高监察机关,1931年2月成立。是五院中最后成立的一个院。1943年9月《中华民国国民政府组织法》修改前,独立行使监察权,对国民党中央执行委员会负责。1943年9月后,改向国民政府主席负责。

监察院设院长、监察委员、监察院会议以及秘书处、参事处。

(1)院长 监察院由院长、副院长和监察委员组成。监察院设院长、副院长各1人,均由国民党中央执行委员会选任,任期无定。1943年9月改为由国民政府主席从国民政府委员中,提请中央执行委员会选任。院长的职权有:综理全院事务;提请任命监察委员、审计部部长和次长等;副院长在院长因故不能执行职务时,代理院长职务。

(2)监察委员 监察院以监察委员依《弹劾法》,行使弹劾权。监

察院初设监察委员 19—29 人,由院长提交国民政府任命。1931 年 12 月改为 30—50 人,其中半数由法定人民团体选举。1947 年 12 月《中华民国宪法》施行后,监察委员改由各省议会选举产生。监察委员任期无定,依据《监察委员保障法》,享受特别保障。监察委员任职期间,不得兼任中央政府及地方政府各级机关的职务。

(3) 监察院会议 监察院会议由院长、副院长和监察委员组成,院长担任会议主席,院长缺席时,由副院长代理。开会时如院长认为必要,得指定所属部、处人员列席。监察院会议的职权为:议决该院提出的法律及修改法律事项;院长交议事项;其他事项。监察院会议例定每月最少一次,但由于监察院会议无甚实权,事实上开会很少。

(4) 秘书处、参事处 秘书处和参事处是监察院的具体办事机构。秘书处的职掌是:关于文书收发、编制及保管事项;关于文书分配事项;关于文件之撰拟及翻译事项;关于典守印信事项;关于庶务、会计事项;其他不属于参事处的事项。

参事处的职掌是:撰拟审核关于监察之法案、命令事项;院长交办事项^①。

监察院置秘书长 1 人,参事 4—6 人,秘书 6—10 人。

后来,为增进工作效率,监察院内部还设有统计室、会计室、人事室及委员办公室等机构。

(二) 监察院的职权

监察院的主要职权是行使弹劾权和审计权。“监察院以监察委员行使弹劾职权”,“监察院设审计部行使审计职权”^②。

1. 弹劾权 监察委员依《弹劾法》行使弹劾权,主要有:(1)监察委员对于公务员违法或失职之行为,应提出弹劾案于监察院;(2)弹

^{①②} 《监察院组织法》(1933 年 4 月 24 日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 198—199 页。

劾案之提出应以书面为之,并应详叙事实,附举证据;(3)弹劾案提出后,监察院院长应即指定监察委员 3 人审查之;(4)监察院院长除依法行使职权外,不得指使或干涉弹劾事项;(5)公务员违法行为关系人民生命财产情节重大者,经监察委员提出弹劾案并经审查认为应付惩戒时,监察院院长除将该弹劾案移付惩戒机关外,并得同时呈请国民政府或通知该主管长官,为急速救济之处分;(6)监察院人员对于任何弹劾案,在未经依法移付惩戒机关以前,不得对外宣泄其内容^①。

据统计,监察院从 1931 年成立到 1936 年 5 月,共处理弹劾案件 727 件,被弹劾人数为 1337 人^②。

2. 审计权(见审计部部分)。

二、监察院直属机关

(一) 审计部

南京国民政府为独立行使审计权,早在 1928 年 7 月便有审计院之设。1931 年 2 月,监察院成立,审计院改为审计部,隶属于监察院。

(1) 审计部的组织 审计部设部长 1 人,由监察院院长提请国民政府任命,综理全部事务;设政务次长、常务次长各 1 人,辅助部长处理部务。

审计会议。审计部处理审计、稽察重要事务及调度审计、协审、稽察人员,以审计会议之决议行之。审计会议由部长任主席,部长有事故时,由次长代理。

^① 《弹劾法》(1929 年 5 月 29 日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 1327 页。

^② 据钱端升等《民国政制史》(上)统计材料,商务印书馆 1945 年版,第 276 页。

审计、协审、稽察。审计部设审计 9—12 人,协审 12—16 人,稽察 8—10 人,分别执行审计与稽察职务。审计、协审、稽察有任职资格限制,在任职期间,不得另兼其他官职或律师、会计师、技师以及公私企业机关的任何职务。审计、协审、稽察非受刑之宣告或惩戒处分,不得免职或停职。

3 厅 1 处。审计部设 3 厅 1 处,每厅设厅长 1 人,由部长指定审计兼任,厅下设 3 科,各科设科长 1 人,由部长指定协审、稽察兼任。总务处设处长 1 人,由部长指定简任秘书兼任。下设 4 科,每科设科长 1 人。3 厅 1 处的职掌是:

第一厅掌理政府所属全国各机关之事前审计任务;第二厅掌理政府所属全国各机关之事后审计任务;第三厅掌理政府所属全国各机关之稽察事务;总务处掌理文书、统计、会计、庶务等事务。

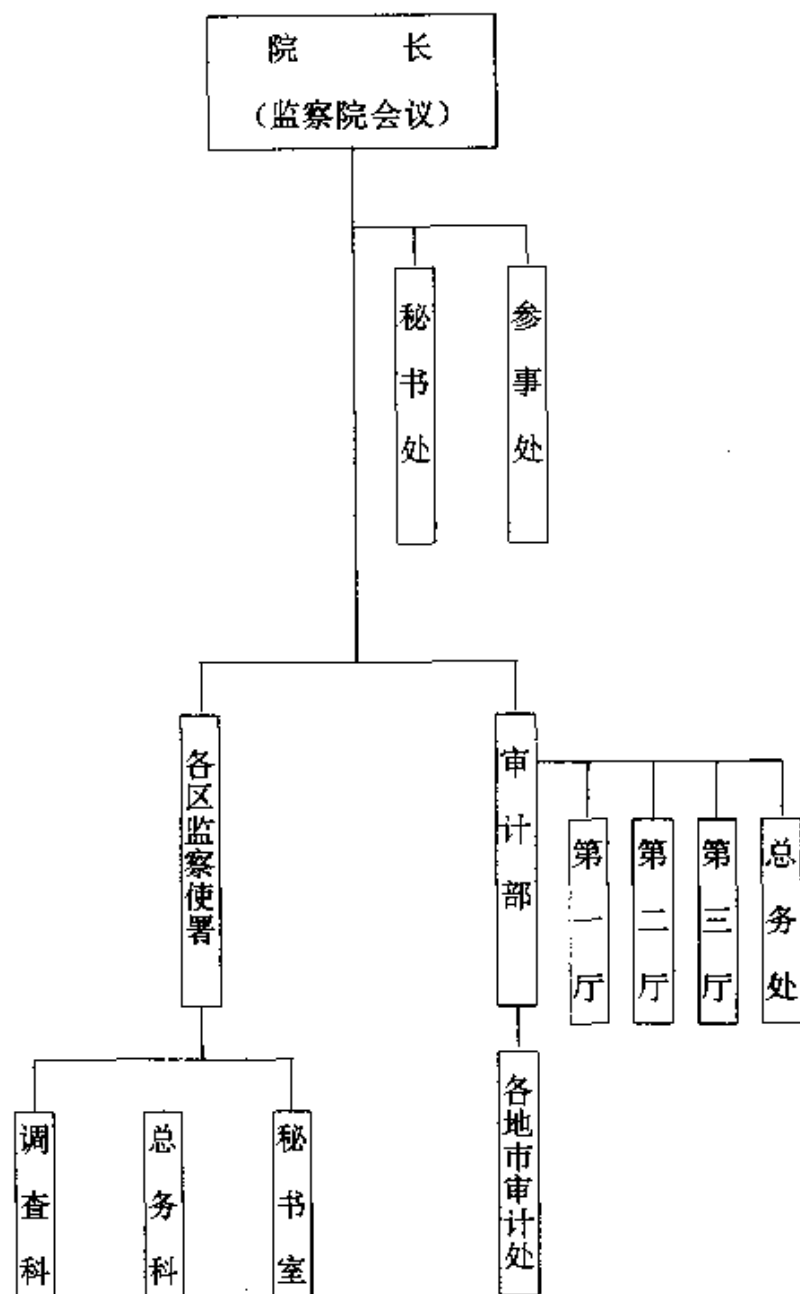
审计部在各省及直隶于行政院各市设审计处,掌理各该省、市内中央及地方各机关的审计、稽察事务。^①

(2) 审计部的职权 据《监察院组织法》规定,审计部的职权有如下 4 项:第一,监督政府所属全国各机关预算的执行;第二,审核政府所属全国各机关的计算及决算;第三,核定政府所属全国各机关的收入命令及支付命令;第四,稽察政府所属全国各机关财政上的不法或不忠于职务的行为。

至于审计部的审计权与审计程序,依 1928 年 4 月 19 日公布的《审计法》(此法在监察院成立、审计院改为审计部后,依然沿用此《审计法》),审计院的审计权和审计程序具体为:第一,凡主管财政机关之支付命令,须先经审计院核准,支付命令与预算案或支出法案不符时,审计院有权拒绝;第二,凡未经审计院核准之支付命令,国库不得

^① 《审计部组织法》(1933 年 4 月 24 日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 232—233 页。

南京国民政府监察院机构表



付款；第三，下列预算及收支计算应由审计院审查：国民政府岁出岁入之总决算；国民政府所属各机关每月之收支计算；特别会计之收支计算；官有物之收支计算；由国民政府发给补助费或特与保证各事业之收支计算；其他经法令明文规定应由审计院审核之收支计算。上述

决算、计算虽与预算案或支出法案相符，如有不经济的支出，审计院亦有权驳覆。但《审计法》又规定，国民党党部的决算、计算，均不属审计范围。^①

（二）各区监察使署

《监察院组织法》规定，监察院院长得提请国民政府特派监察使，分赴各监察区，巡回监察，行使弹劾职权。监察使由监察委员兼任。1935年起，在各监察区内，设立监察使署。各监察使承监察院之命，综理全署事务。署下设总务、调查2科（后又增设秘书室），分理事务。调查科掌理专案之调查、地方行政社会情况之调查、调查报告之整理、调查表册之编制管理、其他临时调查事项等。^②

① 《审计法》（1928年4月19日国民政府公布），《中华民国现行法规大全》，商务印书馆1933年版，第1325—1326页。

② 《监察使署组织条例》（1934年12月31日国民政府修正公布），《司法例规补编》（上册），司法编译处编印，1946年5月，第143页。

第七章 民国政府中央其他 职能机关

所谓其他中央职能机关，系指除行政、立法、司法、考试、监察机关以外的其他中央机关。北京政府时期主要有总统府直辖机关、政事堂及其直辖机关、其他中央机关。这些机关中，有先属大总统，后改属国务院，也有先属国务院，后直属大总统，变化纷繁。南京国民政府时期主要有国民政府委员会及其直辖各处、会、院，其中也有些是先直属国民政府，后改属行政院或其他各院的，情形并不一致。

第一节 北京政府中央其他职能机关

一、总统府秘书厅

1912年在南北统一政府尚未建立前，南京临时大总统府置秘书处，设秘书长1人，秘书若干人，分设总务、文牒、军事、财政、民政、英文、电报7科，分科处理府内事务。袁世凯在北方则设有临时筹备处和军事参议处。

南北统一政府建立后,临时大总统袁世凯于1912年4月,裁撤临时筹备处和军事参议处,在总统府内置秘书厅和军事处。秘书厅是总统府的办事机构。秘书厅设有秘书长、秘书、参议、大礼官等。军事处是保卫和幕僚性质的机构,设有侍从武官长、副官长、侍卫武官、政治顾问、军事顾问、军事咨议等。

二、政事堂

(一) 政事堂

《中华民国约法》(《新约法》)颁布后,袁世凯依据《新约法》关于“行政以大总统为首长,置国务卿1人赞襄”之规定,下令废止国务院官制,于1914年5月3日组织总统府政事堂。

政事堂设国务卿1人,赞襄大总统政务;设左、右丞,赞助国务卿,与闻政事;设参议8人,审议法令。

政事堂是总统办公厅性质的机关,国务卿是幕僚,和秘书长相差无几。通过政事堂,大总统将一切实权操于手中。以往一切呈报国务总理之事件,一律改呈大总统。委国务卿代替以前的国务总理,而国务卿的职责则是赞襄大总统政务。1916年5月8日,废政事堂,仍称国务院。

(二) 政事堂直辖机关

政事堂的直辖机关有5局1所。即法制、铨叙、印铸、机要、主计5局和司务所。法制、铨叙、印铸3局原属国务院,在“民国政府行政机关”部分已经述及,后来仍归国务院直辖。机要局、主计局、司务所是政事堂成立后新设的机关。

(1)机要局 机要局与政事堂相始终,是府内机关。

机要局设局长1人,参事6人,佾事16人,主事若干人,分3科办事。机要局的职权有:颁布命令,恭请钤章;撰拟命令及各项文电;

收发京、外官署文牒电信；典守印信；审核各部事务；处理关于清室往来文件；办理关于立法院往来文件；各部院接洽文件；政事堂各局、所人员接洽事件；保管图书；编辑档案。^①

(2)主计局 主计局依《大总统府政事堂主计局官制》于1914年5月设立。后改称统计局。

主计局设局长1人，参事4人，佾事6人，主事若干人。主计局的职权有：筹议财政事项；稽核预算事项；财政文件的撰拟、编辑和保存；统计事项。^②

主计局实权很大，等于把财政部和审计处的职权集中在大总统手里，便于大总统直接控制。

(3)司务所 司务所设所长1人，佾事2人，主事若干人。司务所是政事堂总务厅性质，其职权有：掌办政事堂人事进退的登记；掌办官产、官物的保管和购置；掌办政事堂的经费和预决算；掌办政事堂的工程、工役；办理不属其他各局的事项。^③

三、蒙藏院、国史馆等

(一) 蒙藏院

蒙藏院系1914年5月4日由蒙藏事务局改设而成，直隶于大总统。内设总裁、副总裁各1人，总理院务，监督所属职员。

蒙藏院分设总务厅、秘书厅及第一司、第二司。总务厅以参事2人、编纂4人等组成，下设编纂、统计、文牒、会计、出纳、庶务6科。秘书厅以秘书2人等组成，下设机要、翻译、承值3科。第一、第二两司，

① 《大总统府政事堂机要局官制》，《东方杂志》第10卷第12号。

② 《大总统府政事堂主计局官制》，同上。

③ 《大总统府政事堂司务所官制》，同上。

以司长 2 人、佾事 12 人、主事 24 人、翻译官 10 人等组成,第一司设民治、劝业、边卫 3 科,第二司设封叙、宗教、典礼 3 科。

蒙藏院的职权是管理蒙藏事务。^①

(二) 全国经界局

全国经界局设立于 1915 年初。设督办 1 人,直属大总统,分置总务处和清丈处,设处长 2 人,科长 6 人,科员 12—16 人,技正 2 人,技士 4—8 人。处下共设 6 科,分科办事。

全国经界局的职权是掌管全国土地的调查、测丈、登记事项。1920 年 8 月 21 日裁撤。

(三) 国史馆

1912 年 10 月 28 日公布《国史馆官制》,设立国史馆,直属大总统。

国史馆设馆长 1 人,掌全馆事务,秘书 1 人,承馆长之命,掌理文书事务。设纂修 4 人、协修 4 人,分任编辑事宜。主事 2 人,掌会计、庶务。国史馆的职责是纂辑民国史、历代通史,并储藏关于历史的一切材料^②。

1917 年 4 月 17 日,国史馆停办,另设国史编纂处,先后隶属于北京大学和国务院。1927 年 9 月,复称国史馆,仍属国务院。

(四) 全国烟酒事务署

全国烟酒事务署据《全国烟酒事务署暂行编制章程》(1916 年 1 月 15 日公布)设立。1917 年 7 月裁撤。

全国烟酒事务署设督办 1 人,承大总统之命,掌理本署事务及统属各省烟酒局、所职员,坐办 1 人,承督办之命,处理本署事务,督办

① 《蒙藏院官制》(1914 年 5 月 17 日公布)、《蒙藏院办事规程》(1914 年 6 月 5 日公布)、《政府公报》(1914 年 5 月 18 日、1914 年 6 月 8 日)。

② 《国史馆官制》(1912 年 10 月 28 日公布)、《政府公报》(1912 年 10 月 29 日)。

如有事故时,由坐办代行其职务。秘书 2 人,掌理机要事务。下设 5 科,各科设科长 1 人,分掌各该科事务。全国烟酒事务署的职权是管理全国烟酒公卖及税捐事宜。

第二节 南京国民政府中央其他职能机关

一、国民政府委员会

国民政府委员会委员由国民党中央执行委员会选任,委员人数法定为 24—36 人。1928 年 10 月实行五院制政府组织形式前,历届国民政府委员会均设常务委员,五院制政府成立后,废除了常务委员,以突出国民政府主席的地位。

1931 年 12 月至 1943 年 8 月间,蒋介石没有担任国民政府主席,五院正、副院长及各部、会长官均不得兼任国民政府委员,国民政府委员均为不在位的闲官。1928 年 10 月至 1931 年 12 月及 1943 年 9 月至 1948 年 5 月,蒋介石担任国民政府主席,五院正、副院长均为国民政府当然委员。因之,国民政府委员会的职权,在蒋介石担任国民政府主席期间和不担任国民政府主席期间是不相同的。

字面上规定,“国民政府以国务会议处理国务”,“国务会议由国民政府委员组织之”,这样,国民政府委员会便成了最高国务机关。然而,在蒋介石未担任国民政府主席期间,根据修正《中华民国国民政府组织法》,国民政府委员会的职权大为缩小,仅能议决“院与院间不能解决之事项”^①,其他国家大政方针以及财政问题等重大问题,均

^① 《中华民国国民政府组织法》(1932 年 3 月 15 日修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 195 页。

转移到以蒋介石为院长的行政院手中。

1946年、1947年,国民党再次修正《中华民国国民政府组织法》,都列出国民政府委员会的具体职权,其中包括立法原则、施政方针、军政大计、财政计划、财政预算、各部会长官及部会政务委员的任免及立法委员与监察委员的任用、部与部之间不能解决的事项等。国民政府委员会又恢复成为最高国务机关,但其实权却掌握在国民政府主席蒋介石手中。

二、国民政府直属各处

早期国民政府期间,设有秘书处、副官处和参事处。至1928年10月五院制国民政府成立后,先后设有文官处、参军处和主计处,原有秘书处、副官处和参事处即行取消。

(一) 文官处

文官处设文官长1人,秘书8—12人。文官长承国民政府主席之命,指挥、监督所属秘书,掌理国务会议及府内一切文书、机要及印铸事项。秘书受文官长之指挥,监督分掌本处事务。文官处设文书、印铸2局。文书局设局长1人,由秘书兼任,科长2人,科员10—20人。文书局掌理文书收发编制及保管;文书分配;文件之撰拟及翻译;编制国务会议议事日程及会议记录;公布法律、命令;典守印信;登记府内职员的任免;会计事项等。

印铸局设局长1人,由秘书兼任,科长2人,科员10—20人,技士6人。印铸局的职掌是:制造、印刷官文书;刊行公报及职员录;铸造或雕刻印信图记、徽章、奖章等。^①

^① 《国民政府文官处条例》(1929年4月10日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第199页。

(二) 参军处

国民政府参军处设参军长 1 人,参军 8—12 人。参军长承国民政府主席之命,指挥监督所属参军,掌理关于国民政府典礼及总务事项。参军受参军长之指挥、监督,分掌本处事务。

参军处设典礼局、总务局。典礼局设局长 1 人,由参军兼任,科长 2 人,科员 6—8 人。典礼局的职掌是:国庆日及其他纪念日的典礼;接见外使、接待外宾;大典及其他礼节;阅兵、出巡;国际典礼事项等。

总务局设局长 1 人,由参军兼任,科长 2 人,科员 10—20 人。总务局的职掌是:举行纪念周事项;本府警卫事项;军事报告及命令传达事项;庶务事项。^①

(三) 主计处

国民政府主计处于 1931 年 4 月 1 日成立。主计处掌管全国岁计、会计、统计事务。

主计处设主计长 1 人,主计官 6 人,秘书 2—4 人。主计长承国民政府之命,综理处务,指挥、监督所属人员依法律之规定,分别执行职务。

主计处设岁计局、会计局、统计局 3 局,分掌岁计、会计、统计事务。各局均设局长 1 人、副局长 1 人,从主计官中派充。各设科长 3—5 人,科员 10—20 人。各局之职掌,主计处组织法列之甚详。

主计处对全国各机关主计事务有领导权和指控权:(1)分全国各机关主办岁计、会计、统计之人员为会计长和统计长、会计主任和统计主任、会计员和统计员三等,其主办人员之佐理人员均由主计处按其事务之需要,设置任用。(2)全国各机关办理岁计、会计、统计人员,直接对主计处负责,并依法受所在机关长官之指挥。(3)主计长得随

^① 《国民政府参军处组织条例》(1929 年 4 月 22 日国民政府修正公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 199—200 页。

时调遣各机关办理岁计、会计、统计人员。

主计处设主计会议，由主计长及主计官组成，以主计长为主席，主计长缺席时，由岁计局长代理。专门人员及科长得列席主计会议，各机关主办岁计、会计、统计人员对于有关其职掌之提案，亦得列席会议。主计会议之职权是：各机关主办岁计、会计、统计人员之任免；岁计、会计、统计制度之拟订及修订；本处及各机关岁计、会计、统计办事规则之规定及修正；两局以上的关联事项；各局长或主计官之提议事项；主计长交议事项。

主计处得召集全国主计会议，参加全国主计会议之人员是：主计处之主计长、主计官及专门人员；各主要机关主办岁计、会计、统计人员；各主要机关之代表或其长官。全国主计会议以主计长为会议主席。^①

三、国民政府直属各委

（一）外交委员会

外交委员会成立于1927年10月，1928年10月组建五院制国民政府时裁撤。

外交委员会由国民政府特派国民政府委员若干人组成，以外交部长为委员长。另设秘书1人，办事员若干人。外交委员会受国民政府之委托，其职权有：接受外交部报告；核定外交部请示案件；建议外交策略。^②

（二）水利委员会

^① 《国民政府主计处组织法》（1931年6月29日国民政府修正公布），《中华民国现行法规大全》，商务印书馆1933年版，第200—201页。

^② 《外交委员会组织条例》（1927年10月4日国民政府公布），同上，第210页。

1928年1月,全国经济委员会裁撤,原有之水利部分,并入经济部。1930年9月,国民政府公布《水利委员会组织法》,规定水利委员会直属国民政府,掌理全国水利事务。设委员长1人,副委员长1人,委员7—9人,秘书1—4人,参事1—2人。内设总务、设计、工务3处,各设处长1人,科长若干人。

此组织法虽已公布,但因受财力限制,并未依法设置,后在行政院内暂设水利委员会,属行政院管辖。

(三) 预算委员会

预算委员会直隶于国民政府,掌理预算之核定及实施事宜。由国民政府任命委员13人组成,设常务委员3人,由委员互选,并推定常务委员1人为主席。委员会设秘书处,掌理委员会文书、会计、庶务等事务。秘书处设秘书长1人,秘书若干人。

预算委员会的职权,概括起来约有:(1)一切关系中央收入、支出之预算,非经预算委员会核定,不得执行;(2)地方机关请求中央补助的预算,须经预算委员会审查,方得核准补助;(3)预算委员会对于某种预算之全部或一部认为不当时,得撤销、修改或指定修改范围,交付财政部或原预算机关,查照办理;(4)预算委员会核定之预算,由国民政府令飭财政部与审计机关,查照办理。(5)财政部应按月将各项收入实数、收入估计数,支出实数及各项预算之支出数,造册报告预算委员会。

预算委员会成立时,财政监理委员会即行废止。^①

(四) 中央财政委员会

中央财政委员会依《中央财政委员会组织条例》(1927年5月18日公布)设立,其职权是遵照中央政治会议之决议,指导全国财政。由

^① 《预算委员会条例》(1928年8月28日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第213页—214页。

中央政治会议从委员中推定 3 人及财政部长、次长共 5 人组成。设秘书 1 人，办事员若干人，处理委员会事务。

中央财政委员会得随时调查各机关财政情形及指定事项，令其报告。凡关于指导财政之事项，须呈由政治会议交国民政府执行。

（五）中央财政整理委员会

中央财政整理委员会依《中央财政整理委员会组织条例》（1928 年 9 月 4 日公布）设立，由国民政府特派国民政府委员若干人组成，财政部长为当然委员。设主席 1 人，总理该会事务，副主席 1 人，协理该会事务。设秘书 1 人，事务员若干人，分掌各项职务。

中央财政整理委员会的职权有：（1）执行中央及地方税收之划分；（2）裁厘及废除苛杂；（3）计划及施行新税；（4）改良税收及税率；（5）金融币制之建设及改革；（6）核行财政经济各会议之决议案；（7）其他财政统一事项。

（六）整理内外债委员会

整理内外债委员会由国民政府特派委员 7—9 人组成，其中 1 人为委员长，设专门委员若干人，由委员长遴选聘任，秘书长 1 人，由委员长从专门委员中遴选兼任。另得选聘中外财政专家充任顾问、咨议，以备咨询。

整理内外债委员会的职责是：审核关于无确实担保之内外债，并研究清算及整理办法。^①

（七）购料委员会

购料委员会依《购料委员会章程》（1926 年 2 月 11 日公布）设立，直隶国民政府。其职责是集中各机关（如铁路、海陆军、兵工厂、造币厂、电报局等）大批物料之供给及购买。

^① 《整理内外债委员会章程》（1930 年 12 月 4 日国民政府修正公布），《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 215 页。

1928年7月,该委员会改隶交通部。

(八) 政务官惩戒委员会

政务官惩戒委员会从国民政府委员中推定7—9人组成,设常务委员1人,执行日常事件,从委员中推定。设秘书处,承办交付惩戒案件,由国民政府主席指定文官处秘书、职员组成。

委员会的议决案,应报告国民政府以命令执行。委员会遇有应行委托调查及其他对外行文事件,由常务委员交秘书处以公函行之。

委员会的职权是依公务员惩戒法,掌管政务官之惩戒事宜。^①

(九) 建设委员会

建设委员会直隶国民政府。其职权是:(1)遵照实业计划,拟制全国建设事业之具体方案,呈国民政府核办;(2)国民建设事业有请求指导者,应为之设计;(3)办理经国民政府核准试办之各种模范事业。

建设委员会委员除当然委员(行政院各部会长官为当然委员)外,由国民政府聘定若干人充任,从中任命委员长、副委员长各1人。

建设委员会设总务、设计、事业3处,各处设处长1人,分掌处务。科长共8—12人,科员共40—60人。

建设委员会委员长承国民政府之命,依全体委员会之决议,综理会务,监督所属职员及各机关。副委员长辅助委员长处理会务。

建设委员会设秘书长1人,承长官之命,赞襄会务,秘书4人,分掌会务、会议及长官交办事务。设参事2—4人,撰拟审核本会之法案、命令。设技正8—16人,承长官之命,办理技术事务。^②

(十) 首都建设委员会

^① 《国民政府政务官惩戒委员会处务规程》(1932年12月26日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第234—235页。

^② 《建设委员会组织法》(1931年2月17日国民政府修正公布),同上,第205—206页。

首都建设委员会直隶于国民政府。对于执行首都建设事业的行政机关有指挥监督权,各该行政机关所发布的命令或处分,如有违背或妨碍该会的决议,得呈请国民政府停止或撤销。

除当然委员(中央党部常务委员、国民政府主席及委员、五院院长和副院长、各部院会主管长官、各省政府主席、各特别市市长、南京特别市市党部代表1人)外,由国民政府任命或聘任若干人为委员,并指定主席1人,常务委员4—6人,主持会务。

会下设秘书长1人,秘书4人,办事员若干人。并得聘任或委任工程师,聘任国内外专家为专门委员或顾问。^①

(十一) 黄河水利委员会

黄河水利委员会直隶于国民政府,掌理黄河及渭、洛等支流一切兴利、防患施工事务。

黄河水利委员会设委员长1人、副委员长1人,特派,委员11—19人,简派。内设总务、工务2处。总务处设处长1人,科长3—4人,科员18—24人。总务处掌理:文书收发、编撰、保管事项;职员考核、任免事项;典守印信事项;统计、会计、预算、决算事项;庶务及护工事项等。工务处设技正11—13人,技士12—16人。总工程师、副总工程师各1人,以技正兼任,工程师9—11人,副总工程师12—16人,助理工程师、工务员、制图员、测量员各若干人。

黄河水利委员会对于各地方长官所发布之命令或处分,认为有妨碍主管事务之进行,得呈请国民政府停止或撤销。各该地行政机关及驻在军队,对黄河水利委员会执行其主管事务,有保护、协助之责。^②

(十二) 导淮委员会

^① 《首都建设委员会条例》(1929年1月8日公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第206页。

^② 《黄河水利委员会组织法》(1933年6月28日国民政府公布),同上,第207页。

导淮委员会直隶于国民政府，掌理导治淮河一切事务。由国民政府特派委员长、副委员长各 1 人，委员若干人组成，并从委员中指定常务委员 5 人，主持会务。

导淮委员会设工程处及秘书处。工程处掌理：(1)查勘及测绘事项；(2)工程设计事项；(3)工程的实施及保养事项；(4)考工事项；(5)材料工具的保管事项；(6)其他一切工程事项。工程处设总工程师 1 人，副总工程师 1—2 人，由会聘任。主任工程师 4—6 人，工程师、副工程师、助理工程师、管理员、工务员各若干人，由会选用。秘书处掌理本会内部事务，置处长 1 人，科长 3—4 人，科员 20—24 人。委员会得聘任工程专家为顾问或专门委员。^①

(十三) 禁烟委员会

禁烟委员会承国民政府之命，督理全国禁烟事宜。

禁烟委员会设委员 9—13 人，由国民政府任命，并从中指定委员长、副委员长各 1 人，内政、军政、外交、交通、财政、铁道、卫生、司法行政各部部长为当然委员。

禁烟委员会设总务处、查验处。总务处的职掌是：(1)一切机要及会议事项；(2)撰拟、收发、保存文件事项；(3)会计、庶务事项；(4)编制统计及报告事项；(5)编辑及发行各种禁烟书报、标语及其他宣传品事项；(6)典守印信事项。总务处设处长 1 人，科长 2 人，科员 4—6 人。查验处的职掌是：(1)督促各地方禁烟事项；(2)地方官吏办理禁烟不力，提付惩戒事项；(3)调查各地方禁烟实施事项；(4)调查输送鸦片、吗啡、安洛因等事项；(5)国际禁烟事项；(6)化验戒烟药品事项。查验处设处长 1 人，科长 2 人，科员 4—8 人。

禁烟委员会的职权有：(1)对各地方最高级行政长官执行禁烟事

^① 《导淮委员会组织法》(1931 年 1 月 31 日国民政府公布)，《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 204—205 页。

务负指示、监督之责；(2)对各地方最高级行政长官之命令或处分，认为有违背法令或失当时，得提请行政院院长提经国务会议议决变更或撤销；(3)各地方文武官员关于禁烟事宜，有妨碍禁令或废弛职务，得依法提付惩戒；(4)对于公务人员如有吸食鸦片嫌疑，而未经该主管长官举发，得咨行或呈请检举、查验。^①

(十四) 蒙藏委员会

蒙藏委员会设委员长、副委员长各 1 人，委员 15 人(至少 1 人由国民政府选择熟谙蒙藏政、教情形者任命之)，并从中指定 6 人为常务委员。

蒙藏委员会设总务处、蒙事处、藏事处。置处长 3 人，分掌各处事务。总务处掌理文书、统计、会计、庶务事项；蒙事处、藏事处分别掌理有关蒙、藏事务。

蒙藏委员会设参事 2—4 人，选拟、审核本会之法案、命令；设秘书 2—4 人，分掌会议记录及长官交办事项。

蒙藏委员会的职掌是：关于蒙、藏之行政事项；关于蒙、藏之各种兴革事项。^②

(十五) 总理陵园管理委员会

总理陵园管理委员会直隶于国民政府，其职责是：护卫和管理陵园、办理陵园工程及陵园建设、办理陵园农林事业、指导陵园内新村之建设。

委员会由国民政府主席特派委员若干人组成，从中指定 5 人为常务委员，执行会务。

委员会下设园林设计委员会和总务处、警卫处。园林设计委员会

^① 《禁烟委员会组织法》(1929 年 2 月 27 日国民政府公布)，《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版，第 209—210 页。

^② 《蒙藏委员会组织法》(1932 年 7 月 25 日国民政府修正公布)，同上，第 230 页。

设委员若干人,担任陵园设计事宜。总务处设处长 1 人,秉承委员会之命,指挥、监督各职员,处理陵园事务。警卫处设处长 1 人,秉承委员会之命,督率本处所属各职员,办理护卫陵墓、保护园陵,并警备陵园治安事务。^①

(十六) 国史馆筹备委员会

国史馆筹备委员会直属国民政府,掌理国史馆成立前各种筹备事宜,1940 年 3 月成立。

国史馆筹备委员会设主任委员 1 人,委员 6 人,均由国民政府主席从国民政府委员中指定。设总干事 1 人、副总干事 1 人,由委员长聘定,承主任委员之命,处理委员会一切事务。下设第一、第二两组,各设主任 1 人,干事 3 人,承主任委员之命及总干事之指导,分掌各组事务。另设编审 6 人,负责编审事宜。

四、国民政府直属各院

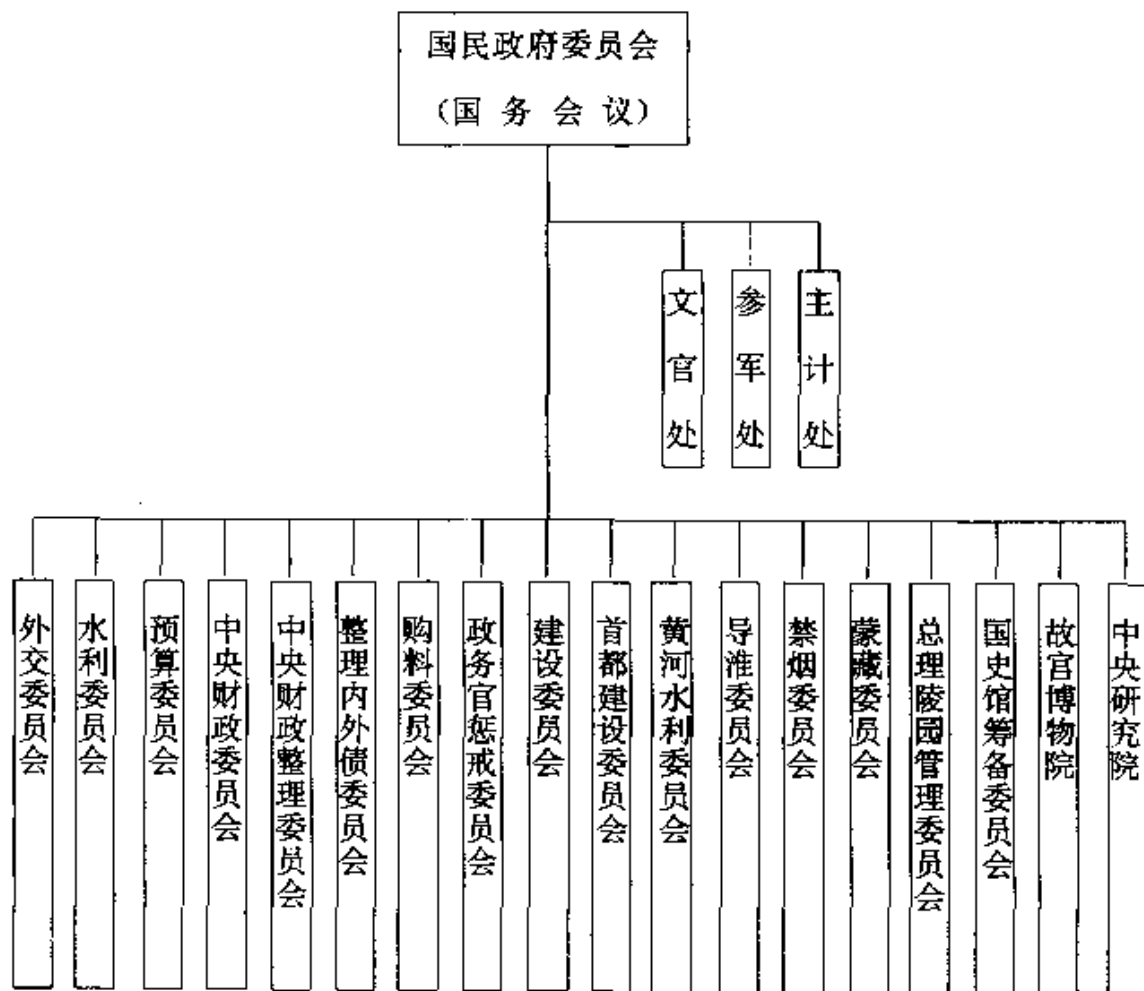
(一) 故宫博物院

故宫博物院直隶于国民政府,掌理故宫及所属各处之建筑物、古物、图书、档案之保管、开放及传布事宜。

故宫博物院设院长 1 人,承国民政府之命,总理博物院及所属各处事务,副院长 1 人,辅助院长,掌理院务。下设秘书处、总务处、古物馆、图书馆、文献馆。秘书处置秘书长 1 人,承院长之命,掌理秘书处一切事务;秘书 2—4 人,佐理处务。总务处设处长 1 人,承院长之命,掌理总务处一切事务。古物、图书、文献 3 馆,各设馆长 1 人、副馆长 1 人,承院长之命,分掌各馆事务。

^① 《总理陵园管理委员会组织条例》(1930 年 12 月 30 日公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 218—219 页。

南京国民政府中央其他职能机关机构表



故宫博物院设理事会,决议一切重要事项。还因需要设立故宫博物院基金保管委员会,为谋开放之便利,在所属各处分设机关,因学术方面的必要,得设各种专门委员会等。^①

(二) 中央研究院

中央研究院直隶于国民政府,为中华民国最高学术机关。中央研究院的任务:(1)实行科学研究;(2)指导、联络、奖励学术研究。

研究院设院长 1 人,综理全院行政事宜。设总干事 1 人,受院长

^① 《故宫博物院组织法》(1928 年 10 月 5 日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 211—212 页。

之指导,执行全院行政事宜,干事 3—5 人,分掌全院文书、会计、庶务事宜。

研究院设立评议会议,为全国最高学术评议机关,评议会由国内专门学者 30 人组成,院长为评议会议长。院直辖之学术研究机关主任,为当然评议员。

研究院设物理、化学、工程、地质、天文、气象、历史语言、国文学、考古学、心理学、教育、社会科学、动物、植物等 14 个研究所。必要时,得增设其他研究所。

研究院设名誉会员(分个人名誉会员和团体名誉会员)和名誉通讯员(外国科学专家)。^①

^① 《中央研究院组织法》(1928 年 11 月 9 日国民政府公布),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆 1933 年版,第 211 页。

第八章 民国政府文官任用制度

北京政府时期的文官，系指除武官（陆海军）以外的行政官、外交官、司法官、技术官、警察官、征收官等。但文官的狭义用法，有时即专指行政官。

南京国民政府时期的文官，系指国家公务员。依《公务员任用法》之规定，公务员的任用对象，系指一般公务员（政务官不在此内）。

文官任用制度一般应包括官等、官俸、任用资格、任用程序、待遇、保障等。本章所述及的仅为官等、官俸、任用资格和任用程序。

第一节 北京政府文官任用制度

一、官 等

北京政府时期的官等，从任用上来说，分为特任、简任、荐任、委任四等，有时也称四级。据1912年10月16日公布的《中央行政官官等法》，中央行政官除特任官外，共分九等。第一、第二两等为简任官，

第三至第五等为荐任官,第六至第九等为委任官。^①

附:中央行政官官等简表。

中央行政官官等简表^②

官署	特任	简任	荐任	委任
国务院	总理	秘书长	秘书、金事	主事
		法制局长	参事、秘书、金事	主事
		稽勋局长	秘书、金事	主事
		蒙藏事务局总裁	秘书、金事	主事
		铨叙局长	秘书、金事	主事
		印铸局长	秘书、金事	主事
				技正
各	总长	次长	参事、秘书、司长、金事	主事
		技监	技正	技士
部	(财政部)	驻外财政员		
	(农商部)		视察	
	(交通部)		视察	
	(司法部)		编纂	
	(教育部)		视学	

1913年1月9日公布的《文官任用法草案》和1914年12月15日公布的《文官任职令》，仍将文官的任用分为特任、简任、荐任、委任四等。

《文官任职令》公布后,中央文官官等略有变化。

附:中央文官官等简表。

① 《中央行政官官等法》(1912年10月16日公布),《东方杂志》第9卷第6号。

② 参见钱实甫:《北洋政府时期的政治制度》下册,中华书局1984年版,第345页。

中央文官官等简表^①

官 署	特 任	简 任	荐 任	委 任
大总统府	国务卿 左丞、右丞	法制局长 机要局长 铨叙局长 主计局长 印铸局长 参 议 司务所长 参 事	(参 事) 金 事 编 事 译	主 事 办事员
各部	总 长	次 长 参 事 司 长	(参 事) (司 长) 科 长 副 官	主 事 科员 司副官
外交部	全权大使	公 使 参 事 特派交涉员 各埠交涉员	秘书、随员 总领事、领事、副领事 各埠交涉员	主 事
财政部		盐运使 各关监督	运副、權运、运销 掣验局长 场知事	
蒙藏院	总 裁	副总裁 参 事 司 长	(参 事) (司 长) 秘 书 金 事	主 事 翻 译
税务处	督 办	会 办		
币制局		总裁、副总裁		

^① 参见钱实甫，《北洋政府时期的政治制度》下册，中华书局1984年版，第346—348页。

(续表)

官 署	特 任	简 任	荐 任	委 任
盐务署		署 长 参 事 厅 长	(参事)、(厅长) 秘 书 金 事	主 事
中国银行		总裁、副总裁		
全国水利局		总裁、副总裁	视察、金事	主 事
北京大学		校 长		
参政院	院长、副院长	秘书长	秘书、金事	主 事
平政院	院长	庭长、评事 都肃政史、肃政史	书记官	(书记官)
审计院	院长	副院长 厅 长	审计官 协审官	书记官 核算官
国史馆	馆长		秘书、纂修、协修	主 事
大理院	院长	庭 长	推事、书记官长	书记官
总检察厅		总检察长	检察官	书记官

二、任用资格

在 1913 年 1 月《文官任用法草案》、《文官任用法施行法草案》施行前,关于荐任官的任用资格,以具备下列各项资格之一者为限:(1)国内外大学、专门学校修政治、法律、经济及其他专门学科三年以上得有毕业文凭者;(2)有和荐任以上文官的相当资格,并历办行政事务或地方公益事务满三年以上有成绩者;(3)在国内外专门以上学校或本国法政讲习所修政治、法律、经济一年半以上得有证书,并曾办行政事务或地方公益事务满二年以上有成绩者;(4)历办行政事务或

地方公益事务满五年以上有成绩者。各官署的委任官，非依以上规定检查合格后，不得以“有荐任官资格”论。

《临时约法》期间，根据1913年1月公布的《文官任用法草案》、《文官任用法施行法草案》，文官任用除特任官及秘书另有法律规定者外，均依本法执行。

简任文官。简任文官的任用，须有下列各项资格之一：(1)现任三等荐任文官及曾任三等荐任文官者，但教官、技术官及依特别任用法任用之官不在此限；(2)曾任荐任文官满一年以上者，但教官、技术员及依特别任用法任用之官在职之年数，除去计之；(3)曾任简任文官并受文官高等考试及格者。

荐任文官。荐任文官的任用，须有下列各项资格之一：(1)受文官高等考试及格者；(2)曾任荐任文官满一年以上者，但教官、技术官及依特别任用法任用之官在职之年数，除去计之；(3)现任荐任审判官、检察官满一年以上，及曾任审查官、检察官满一年以上，得任为司法部荐任文官；(4)现任北京大学校及官立中等以上经教育部认可之诸学校教官满一年以上，及曾任北京大学校及官立中等以上经教育部认可之诸学校教官满一年以上者，得任为教育部荐任文官。

委任文官。委任文官的任用，须有下列各项资格之一：(1)受文官普通考试及格者；(2)受文官高等考试初试及格者；(3)受文官高等考试及格者；(4)曾任委任文官满二年以上者；(5)曾充各官署雇员满三年以上者。

依荐任文官任用资格第(2)条、第(3)条、第(4)条规定任用之各官，非经文官高等考试，不得任为各项所指定以外之文官。

凡文官除法律定为兼任外，均不得兼任^①。

^① 《文官任用法施行法草案》(1913年1月9日公布)，《政府公报》命令第243号(1913年1月9日)。

不过,除上述任用资格外,依《文官任用法施行法草案》,还规定有过渡办法:

简任文官。自文官任用法施行之日起,满三年内,关于简任文官之任用,除依文官任用法所定资格外,得以有下列资格之一者任用之:(1)在本国或外国大学或专门学校修政治、法律、经济之学三年以上,得有文凭者;(2)曾任简任文官者;(3)现任或曾任四等荐任文官者;(4)曾有与简、荐任文官相当之资格,历办行政事务满三年以上有成绩者。

荐任文官。自文官任用法施行之日起,满三年内,关于荐任文官之任用,除依文官任用法所定资格外,得以有下列资格之一者任用之:(1)具有上举简任文官任用资格第(1)条、第(2)条、第(4)条所列资格之一者;(2)曾任荐任文官者;(3)曾有与荐任文官相当之资格,历办行政事务满三年以上有成绩者;(4)在本国或外国专门以上各学校或本国法政讲习所修政治、法律、经济之学一年半以上,得有证明书,并曾办行政事务满二年以上有成绩者;(5)受文官高等考试初试及格,学习半年以上有成绩者。

委任文官。自文官任用法施行之日起,满三年内,关于委任文官之任用,除依文官任用法所定资格外,得以有下列资格之一者任用之:(1)在本国或外国中学校及与中学相当或以上之学校毕业生;(2)有与前款毕业之相当资格者;(3)曾任荐任文官者;(4)历办行政事务满一年以上有成绩者;(5)曾任委任文官者。^①

《新约法》公布后,袁世凯为了加强擢用文官的权力,于1915年9月30日公布《文职任用令》、《简任文职任用程序令》、《荐任文职任用程序令》、《委任文职任用程序令》,规定凡文职的任用,除由大总统

^① 《文官任用法施行法草案》(1913年1月9日公布),《政府公报》命令第243号(1913年1月9日)。

特擢以外,必须符合下列资格之一者,方可任用:(1)经文官高等考试、文官普通考试及格者;(2)经文官甄用合格,由大总统核定用途交铨叙局注册者;(3)已经正式任命的各项文职,依法令应行转任、补任、升任者。

简任文职。简任文职从下列各项资格之人中任用:(1)现任简任文职者;(2)曾任简任文职,经大总统核准记名以简任文职任用者;(3)现任或曾任荐任最高文职,经所属长官特保或期满考绩优叙,由大总统核准以简任文职记名或升用者;(4)经文官甄用合格,由铨叙局注册以简任文职任用者。

荐任文职。荐任文职从下列各项资格之人中任用:(1)现任荐任文职者;(2)曾任荐任文职满二年以上有成绩者;(3)经文官高等考试及格,学习期满有成绩者;(4)经文官甄用合格,由铨叙局注册以荐任文职用者;(5)现任最高等委任文职期满后,经所属长官特保或考绩优叙,经大总统核准以荐任文职升用者。有简任文职各项资格之一者,也可以任用,但仍保留简任文职资格。

委任文职。委任文职从下列各项资格之人中任用:(1)现任委任文职者;(2)曾任委任文职满一年以上有成绩者;(3)经文官普通考试及格,学习期满有成绩者。有荐任文职各项资格之一者,也可以任用,但仍保留荐任文职资格。

凡文职除法令规定兼任的以外,不得兼任。^①

三、任用程序

《临时约法》时期,中央行政官之任用,特任官(国务总理和各部

^① 《文职任用令》,简任、荐任、委任文职任用程序令(1915年9月30日公布),《东方杂志》第12卷第11号。

总长等)的任命,须大总统经参议院同意任命。

简任官。简任官属于国务院或直属国务总理的,其任免由国务总理呈请大总统执行;属于各部或直属于各部总长的,其任免由各部总长商承国务总理呈请大总统执行。

荐任官。荐任官属于国务院或直属国务总理的,其任免由所属长官经由国务总理呈请大总统执行;属于各部或直属于各部总长的,其任免由各部总长经由国务总理呈请大总统执行。

委任官。委任官的任免均由所属长官执行。

初任自最低等起,升任相同。转任的,若高于其转官最低等的,仍依其原任的官等。退官后复任的,同原任的官等,或低于原任的官等。原任已过二年以上的,得进一等。

《新约法》时期,袁世凯于1914年12月15日再公布《文官任职令》。规定特任官由大总统特令任用。简任官由大总统就合格人员中简任,荐任官由所属长官呈请大总统任命,委任官由所属长官任命。

特任官和简任官的任命状均由大总统署名、盖印,国务卿副署;荐任官的任命状盖用大总统印,由国务卿署名;委任官的任命状由所属长官署名、盖印。

此外,袁世凯还于1914年7月28日公布《文官官秩令》,规定文官共分九秩:上卿、中卿、少卿,上大夫、中大夫、少大夫,上士、中士、少士。加秩有:同中卿、同上大夫、同少大夫、同中士、同少士,均秩同本官。

上卿、中卿、少卿为特任;少卿、上大夫、中大夫为简任;中大夫、少大夫、上士为荐任;上士、中士、少士为委任。同中士、同少士,得署委任。凡大总统特别任职的,不以官秩为限。^①

此《文官官秩令》,于1916年7月8日废止。

^① 《文官官秩令》,《东方杂志》第11卷第3号。

第二节 南京国民政府文官任用制度

一、官等与官俸

(一) 官 等

南京国民政府时期的文官,一般系指国家公务员。国家公务员亦即文官,也分为特任官、简任官、荐任官、委任官四个官等。

南京国民政府公务员的官等、官俸,不仅地方不统一,中央机关亦甚纷歧。

根据《各部职员等级表》(1927年11月10日国民政府修正公布,1928年1月起施行),部长为特任官,不分级。简任官分为简任1级至简任4级,次长为简任1级,秘书长、署长为简任3级至2级,参事、司长、处长、局长为简任4级至2级。荐任官分为荐任1级至荐任5级,秘书为荐任3级至简任4级,科长为荐任4级至荐任1级,巡视、视察员为荐任5级至荐任2级。委任官分为委任1级至委任

各部职员等级简表

职务	部长	次长	秘书长	署长	参事	司长、处长	局长	秘书	科长	巡视员	视察员	一等科员	二等科员	三等科员	书记官
等级	特任	简任1级	简任3级至2级		简任4级至2级			荐任3级至简任4级	荐任4级至1级	荐任5级至2级		委任1级	委任3级至2级	委任6级至4级	委任7级至5级

7级,一等科员为委任1级,二等科员为委任3级至委任2级,三等科员为委任6级至委任4级,书记官为委任7级至委任5级^①。

(二) 官 俸

关于官俸,据《文官俸给表》(1927年10月28日国民政府修正公布,1928年1月起施行),特任官只有1级,比简任1级多125元,简任4级,每级相差75元,荐任5级,每级相差50元,委任7级,每级相差20元。详见附表。

文官俸给简表^②

官 等	等 级	金 额
特 任	1 级	800 元
简 任	1 级	675 元
	2 级	600 元
	3 级	525 元
	4 级	450 元
荐 任	1 级	400 元
	2 级	350 元
	3 级	300 元
	4 级	250 元
	5 级	200 元
委 任	1 级	180 元
	2 级	160 元
	3 级	140 元
	4 级	120 元
	5 级	100 元
	6 级	80 元
	7 级	60 元

至1933年,南京国民政府对文官的官等和官俸又进行了修改,按《暂行文官官等官俸表》(1933年9月国民政府公布),文官仍分为

① 《各部职员等级表》,《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第237页。

② 《文官俸级表》,同上,第237页。

特任、简任、荐任、委任四个官等。特任只有1级,仍为800元;简任分为8级,1至4级,每级40元,5—8级,每级30元;荐任分为12级,每级20元;委任分为16级,1至4级,每级20元,5至9级,每级10元,10至16级,每级5元。最低工资额自55元起。

二、甄别与登记

(一) 甄 别

南京国民政府规定,在《公务员任用条例》未实施前,对任用期满3个月的简任官、荐任官、委任官都要进行甄别。甄别的要点分资格与成绩两项。资格部分,简任、荐任、委任各不相同,其要旨不外学校毕业、大学教授、考试及格、曾任经历、“革命历史”等。所有这些资格都必须具备证明文件。成绩的甄别主要根据被甄别人的领导平时记载的成绩,并加上考语和拟定等第。如果成绩列入甲等或乙等,视为合格;列入丙等,视为降等或降级;列入丁等则为不及格。

根据资格与成绩两部分甄别的结果,合格人员仍以原官任用,并填发原官等级甄别证书;降等、降级人员,以应降的官等、官级任用,并填发应降等级甄别证书;不及格的人员,呈报国民政府或通知该管长官免职。

铨叙部自1930年6月起开始办理甄别工作,至1934年3月止,仅收到甄别表62019份,经审查,合格者为44640人,降等降级者为139人,不及格者7100人,不予甄别者5524人,保留或待补证件未办结及其他者4616人。在44640个合格者中,简任职为604人,荐任职为4875人,委任职为38394人,其他为767人。^①

从上述数字看,甄别工作并未达到预期效果,送请甄别的人并不

^① 上引数字,见钱端升等《民国政制史》上册,商务印书馆1945年版,第263页。

多,故不得不停止甄别,可是《公务员任用法》已在1933年3月11日公布,4月1日起施行,于是许多未经甄别的人,便发生了任用时的资格问题。作为补救办法,1933年4月南京国民政府又颁布《公务员登记条例》,对公务员进行登记审查。

(二) 登 记

登记审查工作由铨叙部负责进行,登记对象以简任、荐任、委任公务员就职在《公务员任用法》施行以前者为限,分退职与现职两种。登记审查也分资格与成绩两项。资格部分简任、荐任、委任各不相同,大抵须任职满一至二年,并有学校毕业、大学教授,或“革命历史”等,皆须有证明文件。成绩部分由规定之机关长官,在登记表内,将申请登记人的平时成绩加具考语并拟定等第。成绩列乙等以上者为合格,丙等者降等或降级,丁等者不合格。

送审程序是:现任公务员由本机关长官核转;退职公务员,由变更或合并后之机关长官核转,或原机关长官核转。

其登记审查结果,合格者,现任职员仍以原官任用,并按原官等级填发登记证书;退职人员按照最后职务等级填发登记证书。降级或降等者,现职人员以应降之等级填发证书,退职人员按应降之等级登记,并照填登记证书。不合格者,现职人员免职,退职人员不予登记。

三、任用资格

南京国民政府公务员之任用,除法律另有规定外,均依《公务员任用法》(1933年3月11日公布)之规定进行,其任用资格为:

简任职。简任职公务员的任用,须有下列各项资格之一:(1)现任或曾任简任职,经甄别审查或考绩合格者;(2)现任或曾任最高级荐任职二年以上,经甄别审查或考绩合格者;(3)曾任政务官一年以上者;(4)曾于民国有特殊勋劳或致力国民革命十年以上而有勋劳者;

(5)在学术上有特殊之著作或发明者。

荐任职。荐任职公务员的任用,须有下列各项资格之一:(1)经高等考试及格或与高等考试相当之特种考试及格者;(2)现任或曾任荐任职,经甄别审查或考绩合格者;(3)现任或曾任最高级委任职三年以上,经甄别审查或考绩合格者;(4)曾于民国有助劳或致力国民革命七年以上而有成绩者;(5)在教育部认可之国内外大学毕业而有专门著作,经审查合格者。

委任职。委任职公务员的任用,须有下列各项资格之一。(1)经普通考试及格,或与普通考试相当之特种考试及格者;(2)现任或曾任委任职,经甄别审查或考绩合格者;(3)现充雇员继续服务三年以上而成绩优良者;(4)曾致力国民革命五年以上而有成绩者;(5)在专科以上学校毕业者。

公务员之任用,除依上列简、荐、委任职任用资格之规定外,并依其学识、经验与其所任之职务相当者为限。

但有下列情事之一者,不得任用为公务员:(1)褫夺公权尚未复权者;(2)亏空公款尚未清偿者;(3)曾因赃私处罚有案者;(4)吸食鸦片或其代用品者。^①

上述公务员之任用,不适用于政务官。^②

《公务员任用法》于1937年1月26日再次修正公布,内容略有变动,主要有:(1)将原任用资格中的“经甄别审查或考绩合格”,改为“经铨叙合格”;(2)将简任职任用资格中的第(2)条现任或曾任荐任职“二年以上”,改为“三年以上”,第(3)条曾任政务官“一年以上”,改为“二年以上”;(3)在原任资格中关于曾致力于国民革命有助劳或有

^① 《公务员任用法》(1933年3月11日国民政府公布,4月1日起施行),《中华民国现行法规大全》,商务印书馆1933年版,第237页。

^② 此政务官,以经中央政治会议议决任命者为限。

成绩的后面,增加了“须经证明属实”之规定。(4)在委任职任用资格第(3)条现充雇员继续服务三年以上成绩优良的后面,增加了“现支最高薪额”之规定;(5)将不得任用为公务员中的第(1)条“尚未复权”,第(2)条“尚未清偿”删掉。(6)不适用本法范围除政务官外,还增加了蒙藏委员会委员、侨务委员会委员、各机关秘书长及秘书^①。

四、任用程序

南京国民政府《公务员任用法》的任用对象为一般公务员,即简任官、荐任官和委任官,特任官并未包括在内。特任官系指中央一级官员,如正副院长等。特任官的任命,有经政治会议讨论议决任命,有由主席或总统提名,经立法院或监察院同意任命等。

下面所叙述的是简任官、荐任官、委任官的任用程序。

简任官。简任职公务员之任用,由国民政府交铨叙机关审查合格后任命。

荐任官。荐任职公务员之任用,由该主管长官送铨叙机关审查合格后任命。

委任官。委任职公务员之任命,同荐任官。

铨叙机关在接到上述各任命文件后,应速审查合格或不合格。

荐任职、委任职公务员之任用,对分发来的高等考试、普通考试及格人员,尽先任用。

任用程序分为试署及实授。试署满一年成绩优良,始能实授。试署成绩不良,由铨叙机关分别情节,延长试暑期或降级、免职。

^① 《公务员任用法》(1937年1月26日国民政府修正公布),《考铨法规集》第二辑,中华书局1944年5月版,第27—29页。

初任人员,应为试署,并从最低级俸叙起算。^①

抗日战争爆发后,南京国民政府为了适应新的情况,又于1942年10月6日颁布《非常时期公务员任用补充办法》^②,其补充内容主要有:

(1)拟任^③人员,虽未经合法手续确定其资格,但其学历、经历与拟任职确属相当,铨叙部应依其学历、经历,准予试用。试用期定为一年,期满经考核成绩优良,即认为铨叙合格,予以任用。

(2)拟任人员仅能叙至低一官等最高级,但其学历、经历与拟任职务确属相当,铨叙部得予以低一官等职务任用或试用,并准其权理^④拟任职务。权理期间,经考核成绩不好,则免其权理职务。

① 《公务员任用法》(1937年1月26日国民政府修正公布),《考铨法规集》第二辑,中华书局1944年5月版,第27—29页。

② 《非常时期公务员任用补充办法》(1942年10月6日国民政府训令施行),同上,第49—50页。

③ 拟任:即准备任用。

④ 权理:意为暂时代理。

参 考 文 献

- 唐·杜佑：《通典》，台北新兴书局影印本，1965年版。
- 清高宗敕撰《续通典》，台北新兴书局影印本，1965年版。
- 元·马端临：《文献通考》，台北新兴书局影印本，1965年版。
- 清高宗敕撰《清朝文献通考》，台北新兴书局影印本，1965年版。
- 唐玄宗御撰《唐六典》，明正德乙亥刊本。
- 明·申时行等修：《明会典》，中华书局1989年影印万历重修本。
- 清高宗敕撰《大清会典》，乾隆武英殿刊本。
- 宋·王溥：《唐会要》，台北世界书局1982年版。
- 宋代官修、清·徐松辑：《宋会要辑稿》，中华书局1957年影印本。
- 清·龙文彬：《明会要》，中华书局1956年版。
- 永瑆等：《历代职官表》，四部备要本。
- 《二十四史》，中华书局标点本。
- 赵尔巽等：《清史稿》，中华书局标点本。
- 杨伯峻编著：《春秋左传注》，中华书局1981年版。
- 宋·司马光：《资治通鉴》，中华书局标点本。
- 清·毕沅编著：《续资治通鉴》，中华书局标点本。
- 明·谈迁：《国榷》，中华书局1958年版。
- 清·孙星衍：《尚书今古文注疏》，中华书局1986年校点本。
- 清·孙诒让：《周礼正义》，中华书局1987年校点本。
- 唐·孔颖达：《礼记正义》，十三经注疏本。
- 清·刘宝楠：《论语正义》，诸子集成本。
- 清·焦循：《孟子正义》，诸子集成本。
- 清·王先谦：《荀子集解》，诸子集成本。
- 清·戴望：《管子校正》，诸子集成本。

- 吴·韦昭注:《国语》,上海古籍出版社 1978 年版。
- 唐·吴兢:《贞观政要》,上海古籍出版社 1978 年版。
- 唐·刘肃:《大唐新语》,中华书局 1984 年版。
- 宋·叶梦得:《石林燕语》,中华书局 1984 年版。
- 宋·王应麟:《困学纪闻》,上海古籍出版社 1992 年影印本。
- 明·陶宗仪:《辍耕录》,上海古籍出版社 1991 年影印本。
- 清·黄宗羲:《明夷待访录》,浙江人民出版社 1985 年版,《黄宗羲全集》第一册。
- 清·顾炎武:《日知录》,台北世界书局 1981 年版。
- 清·赵翼:《廿二史札记》,台北世界书局 1980 年版。
- 清·赵翼:《陔馀丛考》,商务印书馆 1957 年版。
- 明·邱浚:《大学衍义补》,四库全书影印本。
- 清·蒋良骥辑:《东华录》,中华书局 1980 年版。
- 王国维:《观堂集林》,中华书局 1959 年版。
- 安作璋、熊德基:《秦汉官制史稿》,齐鲁书社 1984 年版。
- 宋·王应麟:《玉海》,上海古籍出版社 1992 年影印四库本。
- 韩儒林主编:《元朝史》,人民出版社 1986 年版。
- 汤纲、南炳文:《明史》,上海人民出版社 1985 年版。
- 曾繁康:《中国政治制度史》,台北华冈 1979 年版。
- 张晋藩、王超:《中国政治制度史》,中国政法大学出版社 1987 年版。
- 王超:《中国历代官制与文化》,上海人民出版社 1989 年版。
- 杨树藩:《中国文官制度史》,台北 1976 年版。
- 萨孟武:《中国社会政治史》,台北三民书局 1975 年版。
- 谭其骧主编:《中国历史地图集》,地图出版社版。
- 谭其骧主编:《简明中国历史地图集》,地图出版社 1991 年版。
- 林代昭等:《中国近代政治制度史》,重庆出版社 1988 年版。
- 徐矛:《中华民国政治制度史》,上海人民出版社 1992 年版。
- 钱端升等:《民国政制史》,商务印书馆 1945 年版。
- 钱实甫:《北洋政府时期的政治制度》,中华书局 1984 年版。
- 曾宪义主编:《检察制度史略》,中国检察出版社 1992 年版。
- 陶百川:《比较监察制度》,台北三民书局 1978 年版。
- 李华民:《中国考铨制度》,台北五南出版公司 1983 年版。

[美]费正清编：《剑桥中华民国史》，中国社会科学出版社 1994 年版。

叶孝信主编：《中国法制史》，北京大学出版社 1989 年版。

瞿同祖：《中国法律与中国社会》，中华书局 1981 年版。

谢青等：《中国考试制度史》，黄山书社 1995 年版。

《政府公报》，北洋政府印铸局印。

《国民政府公报》，国民政府秘书处印行。

商务印书馆编：《中华民国现行法规大全》，商务印书馆 1933 年版。

《考铨法规集》，中华书局 1944 年版。