

秦漢地方制度之研究

張治安

(作者爲本校政治系專任教授)

摘要

我國地方制度，起源於春秋，發展於戰國，至秦代完全確立，漢代又加以釐定整理，制度乃益趨完備。

本文之目的，即係探討秦漢兩代地方制度之起源發展，政區規劃，地方政府之組織，守相令長之職權及刺史制度之設計運用。全文分四部分論述：一、郡縣之起源及演進，二、郡區規劃及守相職權，三、縣及鄉亭，四、監察制度。

秦漢地方制度以郡縣爲基礎，而郡縣之制則起源於春秋，發展於戰國，至秦代乃完全成立，漢又加以釐定整理，制度乃更趨完備。

西周封建諸侯以屏藩王室，官制上採用貴族世襲。周室東遷以後，封建制度逐漸解體，中央集權的國家漸次形成，貴族世襲制爲官僚組織所代替，遂有所謂郡縣制度。至秦代統一天下，封建制度徹底廢除，郡縣制度乃完全成立。漢代初年，以當時客官觀情勢所限，不容完全恢復秦代郡縣之制，故採封建與郡縣並行制度。景武以後，朝廷以各種措施削弱王國勢力，以國相代國王治事，此後，名爲封建郡並行，實則爲郡縣單軌制。

壹、郡縣之起源及演進

一

郡縣制度濫觴於春秋時代，其目的均在於破壞封建制度以建立中央集權的國家。縣的來源有二：一是以新得他國的土地

爲縣。史記秦本紀：「武公十年（紀元前六八八年）伐邽冀戎，初縣之，十一年，初縣杜鄭」。按此亦爲縣之名稱最早見於信史者。此外，見於記傳者尚多，如左傳宣公十一年（前五九八年）：「楚子伐陳，因縣陳」。十二年：楚子圍鄭，鄭伯肉袒牽羊以迎曰：「使改事君，夷於九縣」。昭公十年（前五三二年），「叔向曰：陳人聽命而遂縣之」。二是分國內貴侯的封地以爲縣。左傳昭公二十八年（前五一四年）：「晉韓宣子卒，魏獻子爲政，分祁氏之田以爲七縣，分羊舌氏之田以爲三縣」。顧炎武據此類記載，謂：「春秋之世，滅人之國者，固已爲縣也」。（日知錄卷二二郡縣條）降至戰國，各國設縣更多。（註二）郡，說文：「郡，从邑君聲」。是郡之原義本爲政區的名稱。惟春秋時代郡之名稱甚爲少見，載於史籍者，僅有二處，國語晉語：「夷吾謂公子繫曰，君實有郡縣」。時在魯僖公九年（前六五一年），其次則爲左傳哀公二年（前四九年）趙簡子伐鄭，與范氏中行氏誓言：「克敵者上大夫受縣，下大夫受郡」。後人據左傳此段記載，認爲春秋時代，縣大而郡小。（註二）然姚鼐則認爲郡縣之不同，乃郡遠而縣近，以地之美惡而異等，非縣大於郡。

郡之稱，蓋始於秦晉，以所得戎翟地遠。使人守之，爲戎翟民君長，故名曰郡。郡遠而縣近，縣成聚富庶，而郡荒陋，故以美惡異等。（日知錄卷二二郡縣條集解引）

戰國時代，列國競爭激烈，軍國向外拓展，邊遠地區日益開闢，邊郡面積日益增大，遂形成郡大縣小，並以郡統縣。史記卷七一甘茂傳：

宜陽大縣也，名曰縣，其實郡也。

同書卷七八春申君傳：

考烈王元年（前二六二年），以黃歇爲相，封春申君，賜淮北地十二縣，後十五歲，言於楚王曰：淮北地邊齊，其事急，請以爲郡便。

其時，魏趙等國，亦於邊境推廣郡制，魏有河西、上郡與胡戎鄰接。趙武靈王（前三二五—一九九年）築長城自代並陰山下至高闕爲塞，置雲中、雁門、代郡。燕亦築長城自造陽至襄平，置上谷、漁陽、右北平、遼西、遼東郡以拒胡人。（史記卷一〇匈奴傳）

戰國末期，郡縣制度雖已普遍推行，但仍保有封建制度，秦始皇二十六年（前二二一年）統一天下，遂徹底廢除封建，全面推行郡縣制度，以京畿直隸於中央，使內史領縣治民，分天下爲三十六郡，郡置守、尉、監。史記卷六秦本紀：

二十六年，秦初并天下……丞相（王）綰等言：諸侯初破，燕、齊、荆地遠，不爲置王，毋以鎮之，請立諸子，唯上幸許。始皇下其議於羣臣，羣臣皆以爲便。廷尉李斯議曰：周文武所封子弟同姓甚衆，然後屬疏遠，相攻擊如仇讐，諸侯更相誅伐，周天子不能禁。今海內賴陛下神靈一統，皆爲郡縣，諸子功臣以公賦稅重賞賜之，甚足，易制，天下無異意，則安寧之術也。置諸侯不便。始皇曰：天下共苦戰鬪不休，以有王侯。賴宗廟，天下初定，又復立國，是樹兵也，而求其寧息，豈不難哉，廷尉議是。分天下以爲三十六郡，郡置守、尉、監。

次平百越，復置四部。晉書卷十四地理志：

始皇初並天下，懲艾戰國，削寵諸侯，分天下爲三十六郡。於是興師踰江，平取百越，又置閩中、南海、桂林、象郡，凡四十郡。

秦始皇三十三年，北取河套，置九原郡，計秦郡之數應爲四十一郡。

三

秦楚之際，諸侯並起，漢高祖奮身草莽，與項羽爭雄，勢必外結諸侯，內封功臣，以資聯合抗楚。及項羽既滅，高祖由諸侯的擁戴而即帝位，更不能不承認既成的事實，對原有諸侯及從龍功臣，大者封王，小者封侯。史記卷十七漢興以來諸侯年表：

漢興，序二等。韋昭曰：漢封功臣，大者王，小者侯也。

即漢代初年雖置郡縣，但郡縣之外又有藩國，藩國分爲兩種，一爲王國，一爲侯國，王國分土授民，侯國分戶授租。諸王國分封，先後不同，至漢王五年即位之後，諸侯王國有七：韓王信、趙王張耳、淮南王黥（英）布、楚王韓信、梁王彭越、燕王臧荼（後封盧綰）、長沙王吳芮。（註三）其受封期間及封地大致如左：

國名	關係	封地	封國	情形	形
淮陽	從父弟交	淮西三十六縣	六年，楚王韓信廢爲淮陰侯，分其地爲荆二國，立交爲楚王。	六年，韓信廢王爲侯，立從父弟賈爲荆王。	
梁	從父兄兄子	淮東五十三縣	六年，韓王信反降匈奴，立兄蒼爲代王。	六年，立子肥爲齊王。	
淮南	從父兄兄子	齊地七十三縣	八年，廢趙王張敖爲侯，封子如意爲趙王。	十一年，淮南王英布反，誅立少子長爲淮南王。	
趙	從父兄兄子	代五十三縣	十一年，梁王彭越誅，立子恢爲梁王。	十一年，梁王彭越誅，分梁地，封子友爲淮陽王。	
齊	從父兄兄子	淮南王英布地	分梁地又益以潁川郡		
代	從父兄兄子	淮南王英布地			
楚	從父弟交				

列於下：

一、韓王信：漢王五年封，約當今河南東半部，東至淮陽，都潁川。後移晉陽，有今山西中北部之地。
二、趙王張耳：四年封，明年薨，子敖嗣，都襄國，有今河北中南部及河南東北一隅。
三、淮南王英布：四年封，都六，有今安徽中部，江西北部及鄂東豫南之地。
四、楚王韓信：四年封齊王，五年封楚王，都下邳，有今淮水南北及蘇杭地區。
五、梁王彭越：都定陶，有今山東西部及河南東北都之地。
六、燕王臧荼、盧綰：臧荼本項羽所立，後歸漢，都薊。五年反，更立盧綰，有今河北北部及東北邊境。
七、長沙王吳芮：五年封，都臨湘，有今湘鄂兩省及粵桂之一部。

當時形勢，除中原以西及東方齊地（山東）未有封國之外，東方半壁均爲諸侯封地，其面積且遠大於漢廷直轄之郡，且各國行政自主，漢廷不能制。此種情形，自足成威脅朝廷安全。及天下既定，政權已固，高祖 次第芟除異姓諸王，又鑑於周室雖亂而持久，秦至孤單而速亡，因此，剪滅異姓卽以同姓子姪兄弟代王其地，茲亦將高祖時代，同姓與異姓諸王更迭情形，表

文景以前，王國封地甚廣，漢廷僅有十五郡，其餘均爲王國封地。史記卷十七漢興以來諸侯年表：

高祖末年……子弟同姓爲王者九國，唯獨長沙異姓……大者或五六郡，連城數十，置百官、官觀，僭于天子。漢獨有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至蜀，北自雲中至隴西，與內史，凡十五郡。而公主列侯頗食邑其中。

漢書卷一七諸侯王表：

漢興之初，海內新定，同姓寡少，懲戒亡秦孤立之敗，於是剖裂疆土，立二等之爵。功臣侯者，百有餘邑。尊王子弟，大啓九國。自雁門以東，盡遼陽爲燕、代。常山以南，太行左轉，渡河濟，漸于海，爲齊、趙。穀泗以往，奄有龜蒙，爲梁、楚。東帶江湖，薄會稽，爲荆、吳。北界淮瀕，略廬、衡，爲淮南。波漢之陽，互九疑，爲長沙。諸侯比境，周匝三垂，外接胡越。天子自有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至巴蜀，北自雲中至隴西，與京師內史，凡十五郡。公主列侯頗邑其中。而藩國大者夸州兼郡，連城數十，宮室百官，同制京師。

又同書卷一九百官表：

諸侯王，高祖初置。金璽繫綬，掌治其國。有太傅輔王，內史治國民，中尉掌武職，丞相統衆官，羣卿、大夫、都官如漢朝。

是則王國不但封疆廣大，且國王得統治國政，漢朝惟爲置丞相，餘自御史大夫皆自置之（後漢書百官志）。又史記平準書：天下初定……山川園池市井租稅之入，自天子以至於封君湯沐邑，皆各爲私養焉，不領於天下之經費。

漢書卷三五吳王濞傳：

孝惠、高后時，天下初定，郡國諸侯各務自拊循其民。吳有豫章郡銅山，濞招致天下亡命者，益鑄錢，煮海水爲鹽，以故無賦，國用富饒。

如此，則國王不但有行政權，王國之財政權亦歸於國王所有。自高祖之後，經惠帝、呂后數十年之休養生息，王國日異富強。且原有王國與漢廷之間，三數傳之後，血緣關係已日益淡薄，漸不受朝廷節制，「小者荒淫越法，大者睽違橫逆。」（漢書卷一四諸侯王表）而如賈誼所說：

諸王雖名爲臣……慮亡不帝制而天子自爲者，擅爵人，赦死罪，甚或戴黃屋，漢法令非行也。（漢書卷四八賈誼傳）因此漢廷爲鞏固政權，遂採行多種政策以削弱王國勢力。景帝七國亂後推行尤力。削藩政策的施行，可分爲幾方面。

第一、削小其封疆，漢書卷一四諸侯王表：

文帝採賈生之議，分齊趙，景帝用晁錯之計，削吳越；武帝施主父偃之策，下推恩之令，使諸侯王得分戶邑以封子弟，不行黜陟而藩國自析。自此以後，齊分爲七，趙分爲六，梁分爲五，淮南分爲三。皇子始立者大國不過十餘城，長沙燕代，雖有舊名，皆亡南北邊矣。

第二、減黜王國官吏，剝奪其行政權力。漢代初年，諸侯王專制其國，王國官制組織與漢廷相同，除丞相外，官吏均由國王任用，景帝懲吳楚之亂，遂大爲削減其政權，減黜王國官吏。漢書卷一九百官表：

景帝中五年，令諸侯不得復治國，天子爲置吏。改丞相曰相；省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官；大夫、謁者、郎、諸官長丞皆損其員。

第三、限制王國財政，漢初、諸侯王國一切收入均歸於國王徵收支用，王國財用既富，易生不軌意圖，武帝時代，實行經濟統治政策，對王國財政更加以限制。「吳、齊、趙、梁、楚支郡名山陂海咸納於漢」。（史記漢興以來諸王年表）

此外，朝廷又定立許多制度以壓制王國，漢書卷一四諸侯王表敍云：

（武帝時）有衡山淮南之謀，作左官之律，設附益之法。

所謂「左官」，注引應劭曰：「人道上右，今舍天子而仕諸侯，故謂之左官」。服虔曰：「仕於諸侯爲左官，絕不得使仕於王侯也」。漢初，諸王多招致遊士，武昭以後，以左官律之施行，諸侯賓客大爲減少。所謂附益之法，即「阿媚諸侯有重法」。他如「宗室不宜典三河」（漢書卷三六劉歆傳），「王國人不得仕京師」，「諸侯國人不得宿衛」（卷七一彭宣傳）。凡此種種，皆所以限制諸侯王之人事關係。

自此以後，諸侯王處處受制，僅得衣租食稅，直與一富室無異。漢書卷一四諸侯王表敍：

諸侯唯得衣食租稅，不與政事。至於哀平之際，皆繼體苗裔，親屬疏遠，生於帷牆之中，不爲士民所尊，勢與富室無異。

。而本朝短世，國統三絕，是故王莽漢知中外殲微，本末俱弱，亡所忌憚，生其姦心。因母后之權，假伊周之稱，顥作威福廟堂之上，不降階序而運天下。

東漢亦存封建之制，但比之西漢末年藩國封地更爲縮小。胡廣漢官解詁：「光武封諸子各四縣」。（北堂書鈔設官部引）明章以後，封建諸王，皆以錢穀爲準，而非以郡縣地區爲準。「明帝封諸子，歲租不過二千萬」。（後漢書孝明八王傳論）章帝建初中，「令諸國戶口皆等，租入各八千萬」。（後漢書陳敬王美傳）換言之，諸侯但豐其衣食，無復藩輔之意義，而對藩國之防範抑制亦嚴於西漢。西漢雖有左官之律，但於遊士尚未明禁，東漢則明令禁止諸王交通遊士。（註四）

綜上所述，可知兩漢地方制度，西漢景帝以前，採用郡縣（中央直轄）與封建（藩國）之雙軌制度。但自景武以後，採行多種措施削弱王國勢力，王國地位日落、降處於漢郡之下，國王徒擁虛名，以國相代王治事，於是王國行政與列郡無異。故景武以後之地方政治，名雖爲郡國雙軌制，而實際上王國比郡，侯國比縣，（侯國自始即無行政權，僅得食租若干戶而已。）已爲郡縣單軌制。

貳、郡之制度

一、郡數區劃及等級

(一)

秦始皇初併天下，分全國爲三十六郡，次平百越，復置四郡，後又於河南地方分置九原郡，共四十一郡。已見前文。

西漢以秦境過大，加以分置，又因開拓疆土，復又增設，至平帝時共有郡國一百零三。漢書卷二八地理志：

(秦) 分天下作三十六郡。漢興，以郡太大，稍復開置，又立諸侯王國，武帝開廣三邊。故自高祖增二十六，文景各六，武帝二十八，昭帝一，迄於孝平，凡郡國一百三。

一百零三總數中，除三輔外，爲郡八十，王國二十（見漢書地理志）。東漢郡國時有損益，順帝時有郡國一百零五。後漢

書百官志：

世祖中興，惟官多役煩，乃命並合，省郡國十。……至明帝置郡一，章帝置郡國二，和帝置三，安帝又命屬國別領比郡者六。……至於孝順，凡郡國百五。

(二)

漢代郡國幅員廣狹先後不同，初年國大於郡，王國「大者或五六郡，連城數十。」景武以後，郡大於國，「大國不過十餘城，小侯不過數十里。」至於郡境面積，亦大小不一。大者幾及今之兩省，小者不過今日數縣，蓋郡境大小，原則上以戶口為準，又與文化發展程度及地理形勢有關。中原各郡人文薈萃，戶口殷庶，郡境皆較小。西北邊郡，接鄰胡羌，烽火屢驚，縮小郡域，所以便於防禦，故郡境亦較小。南方草萊未闢，戶口稀少，又無強鄰相逼，故郡區亦較大，趙翼云：

漢初設郡，所重者中原之地，故布置密而幅員較小。自京兆、馮翊、扶風所統外，如河東，太原、上黨、雲中、雁門代郡、定襄，則今之山西省也。河南、河內、陳留、潁川、汝南、南陽、魏郡、則今之河南省也。齊燕之地亦仿此。計今一省之地漢時本有八九郡，兼有王侯國在其間，原不甚稀濶。若會稽郡則幾及今之江浙二省。南郡、江夏、則今之湖北一省。桂陵、武陵、零陵三郡則今之湖南一省。廬江、九江、豫章三郡則今之江西一省。南海、鬱林、蒼梧、合浦則今之廣東、廣西二省。遼東、遼西、元菟、樂浪四郡，則今之關東及高麗一國。蓋其時蠻夷之地甫經開闢，人口稀少，賦稅訟獄亦皆減輕，故疏濶如此。（陔餘叢考卷十六漢初分郡之大）

嚴耕望先生亦謂：

秦漢時代郡之疆域大小，不但目前後不同，即同時之制，亦大小相差甚大。如江南諸郡轄境甚廣，或當今之一省，或亦具體而微；而中原及西北沿邊諸郡，區域均狹，纔當今之數縣。同為一代之制，而廣狹竟懸距數倍十數倍以上。蓋南方草萊未闢，又無強鄰之逼，郡區雖大，亦無政疏之虞；北邊鄰接羌胡，防務彌重，非縮小郡域，不能專守禦之任；中原經濟發達，人文蔚盛，故郡區亦較小。然則郡域區劃蓋以經濟文化之發展，政治國防之情勢為原則，而參以自然地形之條件歟？（中國地方行政制度史上編卷上頁三八）

漢代郡制，京畿三輔（京兆尹、左馮翊、右扶風）較普通郡爲高，畿輔郡守與九卿同列，多由列郡太守課最入守。至列郡地位，西漢初年，似未劃分等級，其後則有高低之別，漢書卷九元帝紀：

建昭二年，三月，益三河（大）郡太守秩（中二千石）。戶十二萬爲大郡。補注：官本郡上有大字。又補注引王念孫曰：秩下有中二千字，是也。太守秩二千石，益之則爲中二千石，若無中二千石四字則文義不明。

三年夏，令三輔都尉，大郡都尉，秩皆二千石。

衛宏漢舊儀：

元朔三年，以上郡、西河爲萬騎太守，月奉二萬。

建始（昭）二年，益三河及大郡太守秩。本注：十二萬戶以上爲大郡太守，小郡守遷補大郡。

綏和元年，省大郡萬騎員秩，以二千石居。

綜上以觀，郡有大小郡之別，大約十二萬戶以上爲大郡，以下則爲小郡。又漢書宣帝紀：本始元年，詔內郡國學文學高第，注引韋昭曰：「中國爲內郡，緣邊有夷狄障塞者爲外郡。」是漢代又有內郡與外郡之別。

至於郡之興國，地位高下亦先後不同，相之地位本在郡守之上，漢書卷八一孔光傳：「是時（宣帝時）諸侯王相在郡守上。」元帝初元二年春，「令諸侯相在郡守下。」（漢書卷九元帝紀）

二、守相之職權

秦代每郡設守、尉、監，守「掌治其郡」，尉「掌佐守，典武職甲卒」，監即監御史，「掌監郡」。（漢書卷一九百官表）漢承秦制，郡亦置守，後改稱太守。至王國之制，景武之後，除太守稱國相，都尉稱中尉，官名有異之外，職掌則完全相同。故本文只述郡守之職掌。漢書卷一九百官表：

郡守，秦官，掌治其郡，秩二千石。有丞，邊郡又有長史，掌兵馬，秩皆六百石，景帝中六年，更名太守。

後漢書百官志：

每郡置太守一人，二千石……王國之相亦如之。凡郡國皆掌治民，進賢勸功，決訟檢姦。常以春行所主縣，勸民農桑，振救乏絕。秋冬遣害吏訊諸囚，平其辜法，論課殿最。歲盡遣吏上計，並舉孝廉，郡口二十萬舉一人。

北堂書鈔設官郡引漢官：

太守專郡，信理庶績，勸農賑貧，決訴斷辟，興利除害，檢舉郡姦，舉察黜惡，誅討暴殘。

百官表言郡守「掌治其郡」，是郡守於一郡之政無所不統，爲一元首性之地方長官。百官志、漢官則記其主要職掌，大抵以典刑獄、緝盜賊、制強豪、賑乏絕、勸農桑及察舉考課爲要務。茲將郡守之職權，以實際事例，分述於次：

(一) 關於官吏之任免權，郡守對郡內官吏，除尉丞等，例由中央任命之外，其他如功曹、主簿、督郵及列曹等郡府僚屬，均由郡守任免。漢書卷八三朱博傳：

(博) 遷郎邪太守，齊郡舒緩養名。博新視事，左曹掾史皆移病臥。博問故，對言：惶恐，故事，二千石新到，輒遣吏存問致意，迺敢起就職。博奮髯几曰：觀齊兒欲以此爲俗耶？及召見諸曹史書佐及縣大吏，選視其可用者出教置之，皆罷斥諸病吏，白巾走出府門，郡中大驚。

後漢書岑彭傳：

(岑熙) 遷魏郡太守，招聘隱逸，與參政事，無爲而化。視事二年，百姓歌之曰：我有枳棘，岑君伐之，我有蟊賊，岑君遏之。

縣之令長雖由朝廷任命，但郡守如認其不能勝任，可另置「守令」以攝行縣令。陔餘叢考卷二六：

卓茂初爲密令，郡守以其不能，乃爲置守令。所謂守令者，卽攝事之令也。

此例甚多，如漢書朱博傳：博爲馮翊，擢尚方禁連守縣令。王莽傳：南陽門下掾孔休守新都相。游俠原涉傳：扶風府吏尹公守茂陵令。後漢書王梁傳：梁以郡吏守狐奴令。張升傳：升以郡吏守外黃令。故勞榦先生謂：「縣實際是輔郡而治的，……如果太守想奪縣權，可使令長完全不能治事」。(漢代郡制及其對於簡牘的參證)

按任免權乃行政首長之重要權力，有此權力，然後可以監督所屬，易於推行政令。顧炎武論兩漢守相用人之權力曰：
蓋其時，惟守相命於朝廷，而自曹掾以下，無非本郡之人，故能知一方之人情，而爲之興利除害。其辟用之者，即出於
守相，而不似後代之官，一命以上皆出於吏部。……而鮑宣爲豫州牧，郭欽奏其舉措煩苛，代二千石署吏，是知署吏乃
二千石之權，州牧代爲之尙爲煩苛。（日知錄卷八掾屬）

章太炎亦曰：

太守上與天子剖符，而下得刑賞辟除，一郡之吏無慮千人，皆承流修職，故舉事易而循吏多。（檢論七）

(二) 監督考課之權 太守爲一郡之長，對所屬令長有監督之權。郡有督郵，用以案行屬縣。兩漢每郡設督郵若干，郡守
可視郡境大小，事之簡繁，有斟酌之權。有兩部、三部、四部或五部者。漢書七六尹翁歸傳：「（田延年）徙署（翁歸）督郵
。河東二十八縣，分爲兩部，閼穠部汾北，翁歸部汾南，所舉應法，得其罪辜，屬縣長吏，雖中傷莫有怨者」。後漢書高獲傳
注曰：「郡監屬縣有三部，每部督郵掾一人」。續漢志二八引漢官：「河南尹有四部督郵」。後漢書卓茂傳：「郡監縣有五部
，部有督郵掾，爲察諸縣也」。亦有停用督郵。以他吏案行屬縣者：

(何敞)遷汝南太守，疾文俗吏以苛刻求當時名譽，故在職以寬和爲政，立春日常召督郵還府，分遣儒術大吏案行屬縣
。(後漢書何敞傳)

派員監察之外，守相亦須親自巡行屬縣。前引續漢志：「太守常以春行所主縣，勸農桑，振乏絕」。又漢書七六韓延壽傳：
(延壽)入守左馮翊，滿歲稱職爲眞，歲餘不肯出行縣，丞掾數白宜循行縣中，觀覽民俗，考長吏治迹。延壽曰：「縣皆
有賢令長督郵，分明善惡於外，行縣恐無所益，重爲煩擾。丞掾皆以爲方春月，可壹出勸農桑。延壽不得已，行縣。
此外，守相每年須將郡內戶口數目，墾田外少，財政收支，治安狀況，文化教育，風俗厚薄，獄斷情形，尤其長吏治績等大小
政情，登錄于計簿，以上計於朝廷。秦會要卷一四：「郡長……歲盡，遣吏上計」。通考六三：「漢制，（郡守）歲盡遣上計
掾史各一人，條上郡內衆事，謂之計偕簿」。

(三) 刑獄之決斷權 吾國古代地方司法、行政向不分隸，訴獄均由地方行政官兼理，而漢代任之尤專。漢書卷八九循吏

傳：

宣帝常稱曰：庶民所以安其田里而亡歎息愁恨之心者，政平訟理也。與我共此者，豈惟良二千石乎。

漢代郡守設有「決曹」，主治獄及罪法事，由郡府上繫於廷尉。續漢志記廷尉之職掌云：「掌平獄，奏所當應，凡郡國讒疑罪皆當以報」。按漢代死刑之執行，皆先奏請，然徒具形式，類皆報可。是以地方長吏得因緣比附，操生殺之大權。漢書二三刑法志：

郡國承用者駁，或罪同而論異……所欲活，則附生義，所欲陷，則予死比。

其例至多，而西漢尤甚，只觀酷吏傳可知。漢書卷九〇嚴延年傳：

（延年）遷河南太守，……其治務在摧抑豪強，扶助貧弱。貧弱雖陷法，曲文以出之，其豪桀侵小民者，以文內之，衆人所謂當死者，一朝出之，所謂當生者，詭殺之。吏民莫能測其意深淺，戰栗不敢犯禁。按其獄，皆文致，不可得反。……尤巧爲獄文，善史書，所欲誅殺，奏成於手中……奏可論死，奄忽如神。冬月，傳屬縣囚會論府上，流血數里，河南號曰屠伯。

同卷王溫舒傳：

遷爲河南太守，素居廣平時，皆知河內豪姦之家，及往，以九月至，令郡具私馬五十匹爲驛，自河內至長安……捕郡中豪猾，相連坐千餘家，上書請大者至族，小者乃死，家盡沒入償臧。奏行不過二日，得可事論報，至流血百十餘里，河內皆怪其奏，以爲神速。盡十二月，郡中無犬吠之盜。其頗不得，失之，旁郡追求。會春，溫舒頓足歎曰：嗟呼！令冬月益展一月，卒吾事也。其好殺行威，不愛人如此。

後漢書王允傳：

王宏初爲弘農太守，考案郡中有事宦官買爵位者，雖位二千石，皆掠考收捕，遂殺數十人，威勸鄰界。

（四）察舉郡國人才之權 察舉郡國賢才以貢於朝廷，亦爲守相之重要職掌，此亦助長守相對吏民之控制權力。察舉有歲貢（定期察舉）與不定期之選舉兩種。

歲貢即孝廉選舉制，其制大約始於文帝時代。（註五）漢書卷四文帝紀十二年詔曰：「孝悌，天下之大順也；力田，爲生

本也；廉吏，民之表也。今萬家之縣，云無應令，豈實人情，是舉吏之道未備也」。當時察舉分爲孝悌、力田、廉吏三種名目。不過文帝時未成定制。武帝從董仲舒之言，欲確定郡縣察舉之制，使郡國守相歲貢其吏民之賢能者以給宿衛，元光元年（前一三四）詔郡國歲貢孝廉各一人，故班固云：「州郡舉茂才孝廉，皆自仲舒發之」。（漢書卷五七董仲舒傳）然其時出路不顯，應舉者不多，元朔元年（前一二二）遂下詔曰：

興廉舉孝，庶幾成風……今或閩郡而不薦一人，是化不下究，而積行君子雍於上聞也。其……議不舉者罪。有司議奏曰……不舉孝，不奉詔，當以不敬論，不察廉，不勝任也，當免。奏可。（漢書卷六武帝本紀）

所以至武帝時代，察舉名目爲孝悌、廉吏兩科，廉以吏選，孝以民貢。其後，孝廉併爲一科，通稱爲「孝廉」，吏民兼選，每郡二人。和帝認爲郡有大小，人有多寡，而皆選二人，以爲不均。乃從丁鴻之議，以戶口爲準，每二十萬口舉一人。後漢書丁鴻傳：

（和帝）時，大郡口六十萬，舉孝廉二人，小郡二十萬，並有蠻夷者，亦舉二人。帝以爲不均，下公卿會議。鴻與司空劉方上言……自今郡國率二十萬口歲舉孝廉一人；四十萬，二人；六十萬，三人；八十萬，四人；百萬，五人；百二十萬，六人；不滿二十萬，二歲一人；不滿十萬，三歲一人，帝從之。（註六）

定期察舉孝廉之外，尚有各種不定期之選舉，皆由皇帝特詔薦舉，其名目甚多，如賢良方正、直言極諫、茂才異等、文學明經、孝悌義行、勇武有節、勇猛知兵者（西漢會要卷四四、四五，選舉上、下），或由公、卿、守相，或專令郡國守相察舉，此亦足見守相察舉權力之重。

（五）軍隊之控制權 郡守於其轄區之內，除上述重要職權之外，軍事權亦由守相掌握。關此，請俟於後述之都尉中詳論之。

綜上所述，吾人可知兩漢守相在其郡國境內，舉凡行政、司法、軍事等權，無不綜覽，擁有完整的權力，爲一元首性的地方長官。

三、畿輔特制

秦以內史治京師之地。漢初承其制，景帝二年，分內史地爲左右內史，武帝太初元年，又分爲京兆尹、左馮翊、右扶風，是爲三輔。光武中興，定都洛陽，以河南郡爲河南尹，仍存三輔之名。

內史，周官，秦因之，掌治京師。景帝二年，分置左右內史。右內史，武帝太初元年更名京兆尹，左內史更名左馮翊。

(漢書卷一九公卿表)

主爵中尉，秦官，景帝中六年，更名都尉。武帝太初元年，更名右扶風，治內史右地，……與左馮翊，京兆尹，是爲三輔。(同上)

河南尹一人，主京都……其京兆尹、左馮翊、右扶風三人，漢初都長安，皆秩中二千石，謂之三輔。中興都洛陽，更以河南郡爲尹，以三輔陵廟所在，不改其號，但減其秩。(後漢書百官志)

畿輔長官對郡內事務，同郡國守相，均「掌治其郡」。但其地位則高於守相，守相秩二千石，三輔長官則爲中二千石。漢書元帝紀，建昭二年「益三河郡太守秩」，補注引王念孫云：「太守一千石，益之則爲二千石。」三河太守秩二千石，而不言三輔，則三輔長官秩中二千石當在建昭二年以前。又建昭三年：「令三輔都尉，大郡都尉秩二千石。」都尉既增秩爲二千石，則三輔長官必爲中二千石。

三輔長官既爲中二千石，故位與九卿同列。胡三省曰：「西都之制，爲三輔者列爲九卿。」(漢書卷七六張敞傳注引)漢書卷七六王尊傳，尊爲京兆尹，「御史大夫奏尊暴虐不改，不宜備位九卿。」

三輔長官旣列於九卿，所以不但掌治其郡，且得參與朝政。漢書卷四九晁錯傳：「景帝卽位，以錯爲內史，錯數請問言事，輒聽，傾動九卿，法令多所更定。」卷七六雋不疑傳：「後趙廣漢爲京兆尹，言我禁姦止邪，行於吏民，至於朝廷大事，不及不疑遠甚。」同卷張敞傳：「敞爲京兆尹，朝廷每有大事，引古今處便宜，公卿皆服，天子數從之。」

三輔長官品秩旣高於郡守，郡守入爲三輔者，於秩爲遷。三輔長官亦多由列郡太守課最入守，且須試職一年，滿歲始得眞除。漢書卷七六趙廣漢傳：廣漢爲潁川太守，「壹切治理，威名遠聞，入守京兆尹，滿歲爲眞。」尹翁歸傳：爲東海太守，東

海大治，以高第入守右扶風，滿歲爲眞。卷八三朱博傳：博爲齊郡太守，「以高第入守左馮翊，滿歲稱職爲眞。」按三輔居天子足下，多貴戚宗室，號爲難治。故爲三輔者，苟表現優異，即得入爲九卿或遷爲御史大夫，而至丞相。如漢書卷四九晁錯傳：錯由內史遷爲御史大夫。卷八三薛宣傳：宣爲左馮翊，遷爲少府，月餘爲御史大夫，數月爲丞相。卷八四翟方進傳：爲京兆尹，三歲遷御史大夫，丞相缺，遂擢方進爲丞相。

四、守相佐屬

守相府僚有佐官及屬吏兩種。佐官有丞，邊郡則有長史，漢官儀：「丞者承也，長史衆史之長。」丞與長史秩六百石，均由朝廷任命。丞佐守治事，長史掌兵馬，守相病，丞、長史代守行事。（註七）

郡府屬吏，皆由守相辟除，重要者有主簿、督郵、及列曹掾史等。

主簿 繢漢志，三公有「黃閣主簿，錄衆事」。郡國主簿亦主文書之事，韋昭辯釋名：「主簿，主簿書，督關衆事」。與主簿職掌相近者有主記室史，續漢志：「主錄記書，催會期。」宋書百官志：「郡縣有督郵門亭長，又有主記史催督會期，漢制也。」

督郵 督郵職掌有二：其一爲督察，後漢書卓茂傳：「郡監縣有五部，部有督郵掾，主監諸縣也。」其二爲郵傳文書，奉宣教令。（後漢書輿服志）此外以督察郵傳職掌之引申，督郵亦常奉詔追捕，追案盜賊，錄送囚徒，及催租點兵等臨時授命之事。

守相掌一郡之政，事務衆多，爲行政需要，府中亦分爲若干曹，以分理衆務，其重要者有：

功曹 主選署功勞。（續漢志）功曹之地位頗尊，漢官儀：「督郵、功曹，郡之極位。」論衡遭虎篇：「功曹之官，相國是也。」如守相不能聽政，功曹可代守視事。後漢韓稜傳：「太守葛興中風疾，不能聽政，稜陰代興視事，出入二年，令無違者。」

議曹 主謀議事。漢書卷八三朱博傳：「博尤不喜諸生，所至郡，輒罷去議曹，曰豈可復置謀曹也。」卷八七龔遂傳，遂被徵入宮，議曹王生曰：「天子卽問君何以治勃海，君不可有所陳對，宜曰皆聖主之德，非小臣之力也。」是亦以

謀議佐守之例。

賊曹 主督盜賊事。（漢書卷八三薛宣傳）

決曹 主罪法治獄事。（漢書卷六七王尊傳，後漢書郭躬傳）

法曹 主郵驛科程事。（御賢四七七引三輔決錄）

戶曹 主民戶、祀祠、農桑事。（後漢書孟嘗傳）

倉曹 主倉穀事。（後漢書戴就傳）

金曹 主貨幣鹽鐵事。（洪範五行傳）

兵曹 主兵事。（後漢書劉茂傳）

尉曹 主徒卒轉運事。

其他尚有少府、都官、司空、郡文學、學經師、郡三老等史。（註八）

五、都尉

都尉，秦名郡尉，漢初因之，文帝中二年改稱都尉，王國則稱中尉，漢書卷一九百官表：

郡尉，秦官，掌佐守典武職甲卒，秩比二千石，有丞，秩皆六百石（補注，先謙曰：皆字衍）。景帝中二年更名都尉。

胡廣邊郡都尉箴：「守撫其民，尉典其戎，……文武程功。」後人多以爲漢代郡守都尉分掌軍事民事，其實不然。蓋百官表既云：都尉「掌佐守，典武職甲卒」，則都尉之典兵，不過佐守典兵，軍事並未獨立於行政權之外。又漢書卷四文帝紀，二年九月：「初與郡守爲銅虎符，竹使節。」注引應劭曰：「銅虎符第一至第五，國家當發兵，遣使者至郡合符，符合乃聽命受之。」卷六四嚴助傳：「上（武帝）曰：吾新卽位，不欲出虎符發兵郡國，迺遺助以節發兵會稽。會稽守欲距法不爲發，助乃斬一司馬諭意指，遂發兵，救東甌。」符用以發兵，天子與太守分符，不與都尉分符；會稽郡不欲發兵者是郡守，而非都尉，故郡之軍權屬於郡守而非屬於都尉。而每年八月都試，檢閱地方軍隊，主持者亦爲郡守。漢舊儀卷下：「八月，太守都尉令長相丞

尉會都試，課殿最。」故西漢郡守稱爲郡將，都尉則稱爲副將。漢書卷九〇嚴延年傳：「趙繡見延年新將。」注引師古曰「新爲郡將也，謂郡守爲郡將者，以其兼領武事也。」補注引錢大昭曰「延年太守，故稱郡將，尹翁歸傳，翁歸爲東海太守，于定國謂邑子曰：此賢將。而都尉稱副將。」嚴耕望先生曰：

太守掌治一郡，其事甚煩，秦漢之世，天下初歸一統，尤重軍事，地方軍務鞅掌，非郡守一人所能周顧，故於民事則太守自行直接處理，於軍事則別置都尉以佐之。太守責成郡尉處理軍務，而自處於統轄節制之地位。故就都尉言，可謂分治軍事，就太守言，則總治軍民諸政，有完整之行政權，非所語於分權也。（中國地方行政制度史上篇，卷上頁九五）都尉之職，既分掌武職甲卒，故凡緝盜捕賊，裁抑豪強，亦爲其主要職掌。衛宏漢舊儀：「郡都尉，治盜賊甲卒兵馬。」後漢書百官志亦云：「（尉）典兵，禁備盜賊。」漢書卷六四吾丘壽王傳：「會東郡盜起，拜爲東郡都尉。」史記卷一二二義縱傳：武帝時，縱「遷河內都尉，至則族滅其豪穰氏之屬，河內道不拾遺。」後漢書樊曄傳：建武初，曄爲河東都尉，「誅討大姓馬匡等，盜賊清，吏人畏之。」

至於都試之役，雖由郡守主持，但實際負責訓練士卒者似爲都尉。後漢書耿弇傳：「常見都尉試騎士，建旗鼓，習馳射，由是好射御之事。」

太守秩二千石，都尉比二千石，故都尉之視太守，秩位略等，不得視太守之屬官。文獻通考：

西漢百官表稱，郡守，掌治郡，秩二千石，有丞，秩六百石；都尉掌佐守，典武職，秩比二千石，有丞，秩亦六百石。是守、尉皆二千石，而俱有丞以佐之，尉之尊蓋與守等，非丞掾以下可比擬也。（卷六十三職官一七）

故西漢亦常有以都尉守太守之事者，如前引吾丘壽王傳：「會東郡盜起，拜爲東郡都尉，上以壽王爲都尉，不復置太守。」他如王訢遷右輔都尉，守右扶風。趙廣漢遷京輔都尉，守京兆尹。王尊以諫議大夫，守京輔都尉，行京兆尹。（註九）又文獻通考：

翟義爲南陽都尉，行縣，至宛，以事按宛令下之獄，威震南陽。則知漢時都尉不特典軍，而未嘗不行太守之事也。（卷

關於西漢都尉，有三點須加說明者：（一）學者有以漢書地理志爲據，認爲西漢各郡或置都尉或不置。王應麟即認爲西漢一百零三郡國中，置都（中）尉者九十，四十三郡（國）不置尉。強汝詢則認爲西漢每郡（國）皆有都（中）尉。認爲王氏誤以漢書地理志載都尉治所者爲有都尉，未載都尉治所者爲無都尉。其實不然，蓋地理志於都尉與太守分治者則載，同治者則不載。地理志未載其治所，並非該郡（國）卽無都尉也。強氏辯證頗爲詳明，茲引之於下：

王氏玉海曰，天下郡國百有三，置都尉者九十。山西自三輔而外郡纔十有三，而置都尉三十，其餘郡國八十七，置都尉止六十，其不置者蓋四十有三也。案：王氏說蓋以漢書地理志載尉治所者爲有都尉，不載者爲無都尉。此誤也。史記：秦分天下以爲三十六郡，郡置守、尉、監。後漢書注亦云秦每郡有尉一人。漢興，屢增置別號都尉，而於郡尉，不聞裁省，安得有四十三郡國不置都尉者。地理志於河內、河南、河東、上黨、宏農、廬江、武陵諸郡皆不言都尉治所；然義縱爲河內都尉，田廣明、歐陽歙爲河南都尉，樊曄、趙護爲河東都尉，杜業爲上黨都尉，尹翁歸爲宏農都尉，劉敞爲廬江都尉，溫序爲武陵都尉，史有明文，可見志所不載者，實非不置都尉矣。又諸侯王國，以中尉爲都尉，凡中尉皆與王同城，故地理志載國二十皆不別言中尉治所，然未有王國而不置中尉者。以此推之，則郡都尉可知。蓋都尉有與太守異治者，則志記之；有與太守同治者，則不記，非竟無都尉也。王氏蓋考之未審耳。（漢州郡縣吏制度考卷上）

（二）郡置都尉，乃視軍事上之需要，或置一人，如太原郡有都尉治廣武；或二人，如上谷有西部都尉治寧，東部都尉治女祁；或置三人，如代郡有西部都尉治高柳，東部都尉治馬城，東部都尉治且如。（漢書卷二八地理志）

（三）西漢除普通都尉之外，另有屬國都尉，主蠻夷降者；邊郡置農都尉，主屯田殖穀。此外，於玉門、陽關，有玉門都尉及陽關都尉（漢書卷一九千官表）

東漢省各郡都尉，併職太守，郡有劇盜，則臨時設置，事訖卽罷。後漢書百官志：

中興建武六年，省諸郡都尉，並職太守，無都試之役。（應劭曰：每有劇賊，郡臨時置都尉，事訖罷之。）省關都尉，唯邊郡往往置都尉及屬國都尉，稍有分縣治民比都。

關於東漢邊郡都尉，如會稽郡有東部、西部二都尉。敦煌、酒泉、張掖、遼東、交趾、九真諸郡均置邊都尉（註一〇）至於屬國

都尉，如李祖懋云：

本紀，和帝永光元年復置西河上郡屬國都尉。十五年復置遼東西部都尉。安帝永初元年分犍爲南郡爲屬國都尉。二年分廣漢北部爲屬國都尉。延元二年分蜀郡西部爲屬國都尉。（並見西南夷傳）順帝陽嘉二年復置隴西南部都尉。西羌西南夷復有金城西部都尉，此皆分縣治民也。（後漢書百官志集解引）

按光武之罷都尉，省都試，蓋西漢末年之起事者，如翟義之討王莽，李通之說光武，皆因都試之日，勤軍隊，誅守令。光武慎重畏事，不肯予人以可乘之機。然而，都尉既省，都試亦罷，地方空虛，猝然盜起，只有臨時召集民衆，編爲軍隊，而以太守主之。及東漢末造，中央政治腐化。太守內親民事，外領兵馬，黃巾亂後，袁術以南陽太守，孫堅以長沙太守，張邈以陳留太守，均雄踞一方，公孫度以遼東太守造成州郡割據的局面。（具見後漢書各本傳）

參、縣及鄉亭

一、縣之制度

(一) 縣數及等級

秦漢郡下均置縣，秦代之縣有縣、道兩種，漢書百官表：「有蠻夷曰道」，蓋亦本之秦制。至於道之名稱，或以導化爲解。或謂秦以武力統一天下，「其所恃以維持統治權者端賴置亭傳，以便交通而利軍事，於邊郡蠻夷地區，自應尤然。故邊縣之政惟重道路交通，卽以命名。」（秦漢地方行政制度頁三五）秦代縣道之數不詳。據嚴耕望先生推證，約當在一千左右。（全上）漢代縣之名稱，有縣、國、道、邑。漢書百官表：「列侯所食縣曰國，皇太后皇后公主所食曰邑，有蠻夷曰道。」後漢書所記略同。又衛宏漢官舊儀：「內郡爲縣，三邊爲道，皇后、太子、公主所食曰邑。」蓋脫漏「列侯所食曰縣」一句。顧兩漢於縣之一級，名稱雖有不同，行政則無區別。縣道邑均以令長主其政。侯國置相，掌治其國。

西漢之縣數，據漢書百官表：凡縣、國、道、邑，千五百八十七。又地理志：「訖於孝平，凡……縣邑千三百一十四，道

三十二，國二百四十一。

光武中興，以官多役煩，大減其數，其後略有分增，然亦較西漢爲少。後漢書百官志：

世祖中興，省……縣邑侯國四百餘所，至明帝……章帝，所省縣漸復分置，至於孝順，凡……縣邑道侯國千一百八十。

秦漢縣有大小之別，大縣置令，小縣置長。百官表：

縣令長，皆秦官，掌治其縣。萬戶以上爲令，秩千石至六百石，減萬戶爲長，秩五百石至三百石……縣大率方百里。其民稠則減，稀則曠。

又漢舊儀：

縣戶口滿萬，置六百石令，多者千石；戶口不滿萬，置四百石、三百石長。

是西漢縣制按戶口多少分爲令長兩大級，同一級中又有高低之分。按漢代官秩，在千石與六百石之間，本有八百石一級，五百石與三百石之間有四百石一級。但成帝時則有刪除。漢書卷一〇成帝紀，陽朔二年「夏五月，除吏八百石、五百石秩。」注引李奇曰：「除八百就六百，除五百就四百。」則在成帝之後，縣有四種，即千石令、六百石令，四百石長、三百石長。

東漢之制，與西漢略同，後漢書百官志：

縣萬戶以上爲令，不滿爲長。

每縣邑道大者置令，千石；其次置長，四百石；小者置長三百石；侯國之相秩次亦如之。

據上引第二段資料，則比西漢少六百石令一級，但通典卷三六後漢官秩差次條：雒陽令，千石；次縣令，六百石；次縣長，四百石；小縣長，侯國相，三百石。是東漢縣制亦分爲令長兩等，令長之中亦有高低之分，與西漢末年無異。後漢書百官志或遺「六百石一級」。

縣之等級，原則上以戶口爲準，萬戶以上爲令，不滿萬戶爲長。但漢官儀卷上：

三邊始孝武皇帝所開，縣戶數百而爲令。荆揚江南七郡，惟有臨湘、南昌、吳三令爾。及南陽穰中，土沃民稠，四五萬戶而爲長。

觀此則萬戶爲令之說不能視爲絕對標準。蓋以三邊接近胡羌，事繁職重，故戶口雖少，而仍置令。江南六郡，在漢時頗爲荒僻，又不界接強鄰，事少職輕，故戶口雖多而仍置長。是則置令置長仍從事之繁簡，並不單以戶口爲準。

(二) 令長職權

縣令長之職權一如太守之於郡，對縣內之事無所不統。漢書卷一九百官志：「縣令長：掌治其縣。」後漢書百官志云：

(縣令長)皆掌治民，顯善勸義，禁姦罰惡，理訟平賊，恤民時務，秋冬集課，上計于所屬郡國。

此其職掌之大概。分析言之，所謂顯善勸義，即教民向善，對其賢良孝義者並得舉荐或任之爲吏。如漢書卷八八儒林傳：

有好文學，肅政教，順鄉里，出入不悖所聞，令、相、長、丞上所屬二千石，二千石謹察可者，常與計諸，詣太常得受業如弟子。

後漢書魯恭傳，恭爲中牟令，「詔百官舉賢良方正，恭荐中牟名士王芳，帝……禮之如公卿所舉。」又虞詡傳：「孝順祖母，縣舉順孫，相奇之，欲以爲吏。」又仇覽傳：「考城令河內王渙，政尚嚴猛，聞覽以德化人，署爲主簿。」

至禁姦罰惡，理訟平賊，以今語言之，即司法及警察方面之職權。漢書刑法志，高祖七年，詔「自今以後，縣道官獄疑者，各讞所屬二千石官……。」是令長爲司法之初審機關，至禁姦罰惡之例，如漢書卷七四丙吉傳：「民鬪相殺傷，長安令、京兆尹職所當禁，備逐捕。」又同卷魏相傳：

(相)以對策高第爲茂陵令。頃之，御史大夫桑弘羊客詐稱御史止傳，丞不以時謁，客怒縛丞。相疑其有姦，案治其罪，論棄客市，茂陵大治。

又卷七六王尊傳：

(尊)轉守槐里，兼行美陽令事。美陽女子告假子不孝，曰兒常以我爲妻，妬(詬)笞我。尊聞之，遣吏收捕驗問，辭服。尊曰：「律無妻母之法，聖人所不忍書，此經所謂造獄者也。」於是坐廷上，取不孝子縣繫著樹，使騎吏五人張弓射之，吏民驚駭。

至於恤民時務，即能爲民興利除弊，使其各安生業。如漢書卷五八卜式傳：「(武帝)欲使治民，拜緜氏令，緜氏便之；

遷成皇令，將漕最。」同書卷七五京房傳：「（焦延壽）察舉補小黃令，以候司先知姦邪，盜賊不得發，愛養吏民，化行縣中。蔡舉最當遷，三老官屬上書願留贛（延壽）。」後漢書循吏召信臣傳：「信臣補陽穀長，舉高第，遷上蔡長，其治視民如子，所居見稱述。」至於令長之考課權，後漢書百官志：

（縣令長）秋冬歲盡，各計縣戶口、墾田、錢穀入出，盜賊多少，上其集簿，丞尉以下，歲詣郡課校其功。功多尤爲最者，於廷尉勞勉之，以勸其後；負多尤爲殿者，於後曹別責，以糾怠慢。

（三）佐官及屬吏

秦漢令長僚屬亦可分爲佐官及屬吏兩類。佐官有丞與尉。秦代諸縣置丞以佐令長，史記秦紀二世元年，「山東郡縣少年苦秦吏，皆殺其守、尉、令、丞以應陳涉。」漢書卷一九百官表云：令長相皆「有丞尉，秩四百石至二百石。」後漢書百官志：令長相「丞各一人；尉大縣一人，小縣一人。」此乃一般情形，至於京縣則置員較多，續漢志注引漢官曰：「雒陽……丞三人，四百石。」衛宏漢官儀：「長安城方六十里中，皆屬長安令。置左右尉，城東城南置廣部尉，城西城北置明部尉，凡四尉。」唐六典卷三〇注：「後漢洛陽置四尉……有東部、西部、南北、北部尉。」

縣之丞、尉，均由中央任命，秩二百石以上，故百官表亦稱之爲長吏，如令長。「丞署文書，典知倉獄。」縣尉之職，續漢志注云：「尉主盜賊，凡有賊發，主名不立，則推索行尋，案察姦宄，以起端緒。」

縣之屬吏均由令長辟除，其員額頗多。後漢書百官志注引漢官云：

洛陽……員吏七百九十六人，十三人四百石，鄉有秩、獄吏五十六人，佐吏、鄉佐七十六人，斗食令吏，嗇夫假五十人，官掾、史、幹、小史二百五十人，書佐九十人，循行二百六十人。

其組織可謂龐大，此雖京師特制，然一般縣吏員額亦略可想見。縣之屬吏主要者有：門下掾（漢書原陵傳）、戶曹掾（全書尹賞傳）、賊曹（後書黃昌傳）、功曹（史記蕭相國世家）、縣史（漢書衛青傳）、令史（全書項羽傳）、獄史（全書于定國傳）、小史（全書路舒溫傳）、外史、閭師（平帝紀元始元年）、校經師、孝經師（干帝紀元始三年）、司空（應劭漢官儀）等。又諸縣之產鐵者，置產鐵官，有漁、鹽之利者，置水、鹽官。

郡監縣有督郵之制，縣於其屬鄉，則以五官爲廷掾而按時督課。後漢書「百官志」：「諸曹略如郡員，五官爲廷掾，監鄉五部，春夏爲勸農桑，秋冬爲制度掾。」又金石粹編十八潛研堂金石跋記漢鄧陽令曹全碑，碑陰附有縣吏名稱。該金石文跋云：「碑陰列出錢人名，有鄉三老、鄉嗇夫、門下祭酒、門下掾、門下議傳、督郵功曹、門下曹、市掾、郵書掾、門下史、塞史、法曹史、賊曹史、金曹史，皆縣屬掾史也，處士岐茂別爲一行，不與掾史並者，非其部民也。義士五人亦別爲一列，在掾史之下，無職故也。」觀此，亦可知縣屬吏之概況。

二、鄉亭及什伍

(一) 鄉

秦漢地方制度，縣下設鄉，鄉下置亭。漢書卷十九百官表：

大率十里一亭，亭有亭長，十亭一鄉，鄉有三老、有秩、嗇夫、游徼……皆秦制也。

據百官表：西漢有「鄉六千六百二十二」，平均每縣轄四鄉有餘；續漢志：東漢有鄉三千六百八十一，平均每縣轄三鄉有餘。鄉均置三老、有秩（嗇夫）、游徼等，茲分述於後：

三老 漢書百官表：「三老掌教化。」續漢志：「三老掌教化，凡有孝子、順孫、貞女、義婦、讓財救患及學士爲民法式者，皆扁表其門以興善行。」按兩漢時代，鄉、縣皆置三老，以率衆爲善，亦卽掌教化之事。漢書高帝紀二年二月詔：

擇民年五十以上有修行能率衆爲善，置以爲三老，鄉一人。擇鄉三老一人爲縣三老。與縣令丞尉以事相教，復勿繇戍，以十月賜酒肉。

後漢書循吏秦彭傳集解引東觀記：「擇民能率衆者以爲鄉三老，選鄉三老以爲縣三老，令與長吏參職。」此外，東漢郡及中央間亦有三老，後漢書王景傳：「父宏爲郡三老。」明帝紀永平元年，帝在鄴，「常山三老言於帝曰……上生於元氏，願蒙優復……詔復元氏田租更六歲。」此爲郡有三老之例。又後漢書李充傳：「遷中郎將，年八十，以爲國三老。」王允傳：「（士孫）瑞以（王）允自專討董卓之勞，故歸功不侯，所以獲免於難，後爲國三老。」是東漢國三老之例。惟郡、及國三老此爲

僅見之例，當非恆置。

三老既以地方年高德劭望重鄉里者任之，上與長吏參職，下以率衆爲善，其地位性質與一般地方政府屬吏之有秩、嗇夫、游徼不同。因此三老意見頗受朝廷尊重。地方吏民有所申請，亦例由三老領銜。漢書卷七六王尊傳：尊爲京兆尹，坐免，「湖三老公乘輿等上書，訟尊治京兆尹功效日著，書奏天子，後以尊爲徐州刺史。」後尊爲東郡太守，「吏民嘉壯尊之勇節，白馬三老朱英等奏其狀。」加賜黃金二十金。漢書卷七五京房傳，焦延壽補小黃令，「愛養吏民，化行縣中，舉最當遷，三老官屬上書願留贛（延壽字），有詔許增秩留。」後漢書寒朗傳：「遷濟陽令，以母喪去官，百姓追思之。……上東巡狩過濟陽，三老吏人上書陳朗前政治狀，帝至梁召見朗，詔三府辟爲首。」

三老之外，兩漢地方又置孝弟、力田。漢書惠帝紀：四年春正月，「舉民孝、弟、力田者復其身。」高后紀；元年二月，「初置孝、弟、力田，二千石者一人。」是其制始於惠帝而定於呂后。又文帝紀：

孝弟，天下之大順也；力田，爲生之本也；三老，衆民之師也；廉吏，民之表也。朕甚嘉此二三大夫之行。今萬家之縣云無應令，豈實人情，是吏舉賢之道未備也。其……以戶口率置三老孝弟力田常員，令各率其意以道民焉。

上引文帝紀可得二點認識，一、孝弟、力田、三老均以戶口多寡而置常員，二、孝弟、力田與三老之性質相同，均以導民向善爲職。按漢人最重孝行，故置孝弟以敦風俗；農耕爲生民之本，故置力田以勵生產；三老乃爲庶民之表率，其意義均極爲重大，朝廷對之亦甚重視，屢有帛、爵之賜。略舉數例，以見一斑。

文帝紀：十二年，遣謁者勞賜三老、孝弟帛，人五匹；弟者、力田，人二匹。

武帝紀：元狩元年，賜縣三老、孝者帛，人五匹。鄉三老、弟者、力田帛，人三匹。

成帝紀：綏和元年，賜三老、孝弟、力田帛各有差。

明帝紀：帝卽位，賜爵三老、孝弟、力田，人三級。

有秩、嗇夫 百官表：「有秩、嗇夫，嗇夫職聽訟收賦稅。」而不言有秩職掌。補注引錢大昭曰：「鄉戶不滿五千者，不

置有秩，但以嗇夫一人總理之。表不言有秩所掌，與嗇夫同。」續百官志：「鄉置有秩……有秩，郡所署，秩百石，掌一鄉人，其鄉小者，縣置嗇夫一人。」故有秩、嗇夫名異而職同。區別爲：鄉大者置有秩，小者只置嗇夫；有秩郡所署，嗇夫縣所署。

百官表：「嗇夫職聽訟，收賦稅。」是兼指有秩而言，續漢志言之較詳：「掌一鄉人……主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品。」補注引風俗通曰：「嗇者，省也；夫，賦也。言消息百姓，均其役賦。」

游徼 百官表「游徼，徼巡備盜賦。」續漢志：「游徼掌徼循，禁司盜賊。」是游徼乃掌一鄉保安警察之事。

(1) 亭里什伍

鄉下設亭，亭有亭長，續志：「亭有亭長，以禁盜賊，承望都尉。」劉昭補注引漢官儀：「游徼亭長，皆習設備五兵，弓弩戟楯刀劍甲鎧。」又云：「亭長持二尺板以劾賊，索繩以收執賊。」

亭長除典武禁盜賊之外，又理辭訟及郵傳之事。風俗通：「漢家因秦，大率十里一亭。亭，留也。今語有亭待，蓋行旅宿食之所館也。亭，亦平也，民有訟諍，吏留辯處分勿失其正也。」潛夫論愛日云：「鄉亭部吏亦有任決斷者，而類多枉曲。」

漢書卷八九黃霸傳：「郵亭鄉官。」師古注云：「郵亭書舍，謂傳送文書所止處，亦如今之驛館也。」於此可證，亭又爲文書傳達之驛站。

里魁（正）及什伍 繢漢志：「里有里魁，民有什伍善惡以告。本注曰：里魁掌一里百家，什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善事惡事，以告監官。」史記卷六八商君傳，秦於商鞅變法時，「令民爲什伍，而相收司連坐。」所謂什伍，索引劉氏云：「五家爲保，十家相連也。」收司連坐，索引云：「收司謂相糾發也，一家有罪，而九家連舉發，若不糾舉，則十家連坐。」即什伍組織在於防姦。

至於里魁，其意亦在於防奸，漢書卷七六韓延壽傳：爲東郡太守，「置正五長（師古曰：若今之鄉正里正也。五長同伍中置一人爲長也。）相率以孝弟，不得舍姦人，閭里阡陌有非常，吏輒聞之，姦人莫敢入界。」卷九十尹賞傳：「爲長安令，乃部戶曹掾史與鄉吏亭長里正父老伍人，雜居長安中，輕薄少年惡子無市籍商販作務，而鮮衣凶服，被鎧扞，持刀兵者，悉記之

，得數百人。」觀此，則里正與什伍之作用相同，均以防姦止邪爲職。然漢代里正什伍之制。

肆、監察制度

一、刺史（註二）

秦於每郡設守、尉、監，監即監御史，掌監郡。漢初，省監御史，惠帝三年（前一九二年），遣御史監三輔，文帝十三年（前一六七），又遣丞相史出刺。（註二）武帝元封五年（前一〇六），分全國爲十三州，每州置部刺史一人。文獻通考：秦置監察御史，漢興省之，至惠帝三年。又遣御史監三輔郡，察訛訟……常以十月奏事，十二月還監。其後諸州復置監察御史。文帝十三年，以御史不奉法，下失其職，乃遣丞相史出刺，并督監察御史。武帝元封元年，御史止不復監。五年，乃置部刺史，掌奉詔六條察州，凡十二州焉。（卷六一職官十五）

按武帝元封五年之部刺史與秦時監御史不同：監乃每郡皆有，而部刺史則分部數郡。又與文帝時代丞相史不同，丞相史屬於丞相府，而刺史則屬於御史府。

本文擬分西漢、東漢兩段論述之。

關於西漢刺史，有兩項問題應予說明：一爲關於十三州之數，二爲刺史有無治所。爲說明方便，先將有關資料，臚列於后，再依次說明。

①元封五年，初置刺史部十三州。齊召南曰：案晉志：冀、雍、并、兗、徐、青、揚、荆、豫、益、涼及朔方、交趾，所謂十三州也。（漢書卷六武帝紀）

②元封元年初置部刺史……員十三人。（漢書卷十九百官表）

③平當左遷朔方刺史。師古曰：武帝初置朔方郡，別令刺史察之，不在十三州之限。（漢書卷七一平當傳）

④司隸校尉……武帝征和四年初置……察三輔三河弘農。（漢書卷一九百官表）

⑤（司馬）宣王報（夏侯玄）書曰……漢家雖有刺史，奉六條而已，故刺史稱傳車，其吏言從事，居無常治，吏不成臣，其後更轉爲官司耳。（魏志卷九夏侯玄傳）

⑥孝武之末，始置刺史……傳車周流，匪有定鎮。（後漢書百官志劉昭注）

⑦前漢世，刺史乘傳，周行郡國，無適所治，後漢世所治始有定處。（宋書百官志）

⑧元封五年，初置刺史部十三州。師古曰：漢舊儀云，初分十三州，假刺史印綬，有常治所，常以秋分行部。（漢書卷六

武帝紀）

先言十三州，百官表言刺史十三人（資料②），前引文獻通考則說「凡十二州焉。」此蓋元封五年（前一〇六）刺史初置之時，有一刺史察畿輔七郡。故員爲十三，而州爲十二，即畿輔七郡不在十三州之內。

武帝征和四年（前八九年），以治巫蠱之獄，置司隸校尉，令其捕巫蠱，督大奸猾。事已，司隸校尉並未裁撤，但罷其兵，使督公卿百官貴戚豪強，其後，因督京師而令其監察畿輔七郡。（資料④）朔方置郡在武帝元朔二年（前一二七），屬并州。在征和四年之前，原爲并州刺史所察。故顏師古云：「武帝初置朔方郡，別令刺史察之，不在十三州之限。」（資料③）征和四年之後，既令司隸校尉察畿輔七郡，又鑑於朔方北臨胡羌，爲國防要地，遂改派刺史一員監察朔方。故齊召南認爲朔方在十三州之內。（資料①齊召南曰）

總之，通考之說，乃指征和四年之前，而又未將畿輔七郡計入，故爲十二州。而師古則認爲朔方雖有刺史，但不在原有十三州之內。齊召南所記則是征和四年之後，故列朔方爲州，（指其亦爲刺史之監察區。）吾人試觀漢書所載曾任朔方刺史者，僅有平當（卷七一）蕭育（卷七九）翟方進（卷八四）三人，而三人之爲朔方刺史均在成帝時代。由此亦可說明，刺史初置之時，朔方原無刺史。

其二、刺史有無治所，依宋書百官志所記，刺史「周行郡國，無適所治。」（資料⑦）續百官志注亦云：「傳車周流，匪有定鎮。」（資料⑥）及司馬宣王之言（資料⑤），是謂西漢刺史無一定治所。而武帝本紀元封五年初置部刺史，顏師古引漢

舊儀注云：「有常治所」（資料⑧），則西漢有一定治所。又考漢書卷八三朱博傳：博爲冀州刺史行部，「吏民遮道自言，（博）使從事明敕告吏民……欲言一千石墨綬長吏者，使者行部還，詣治所。」是西漢刺史有治所，見之漢書。按西漢刺史始置於武帝元封五年（前一〇六），而朱博爲冀州刺史，當在成帝河平（前二八一二五年）陽朔（前二四一一一年）中，時間相距已八十年，制度始創，時有變化，西漢尤甚。元封五年刺史始創之時，刺史本無治所，亦無僚屬，所謂「居所常治，吏不成臣」（資料⑤），然巡察奏事，各有定時，倘無定所，多有不便。因時制宜，漸有定治，亦有僚屬。故司馬懿謂「其後更轉爲官司耳」（資料⑤）。

刺史之職，漢書百官表云：「掌奉條察州」，亦即以六條爲限。蔡質漢儀：

詔書舊典：刺史班宣，周行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷理冤獄，以六條問事，非條所問，卽不省。

一條：強宗豪右，田宅踰制，以強凌弱，以衆暴寡。

二條：二千石不奉詔書遵承典制，倍公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚斂爲姦。

三條：二千石不卹疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則淫賞，煩擾苛（顏注作刻）暴，剝戮（顏注作截）黎元，爲百姓所疾。山崩石裂，祥訛訛言。

四條：二千石遷署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。

五條：二千子弟恃怙榮勢，請託所監。

六條：二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損政令。（續百官志劉昭注引蔡質漢儀）

就詔書所載，自刺史班宣斷理冤獄爲前段，規定刺史察州之方式，並指明「黜陟能否，斷理冤獄」爲其職任之重點。以六條問事爲後段，則具體規定其明細條例，茲就上引資料及實際事例，說明西漢刺史職權行使之方式及範圍。

(一) 刺史屬於御史府，爲御史中丞的屬官。漢書百官表：御史大夫有兩丞，「一曰中丞，……外督部刺史。」周壽昌補注云：

陳萬年傳；子咸爲御史中丞，總領州郡奏事，課第諸刺史。薛宣傳，成帝中爲中丞，執法殿中，外總部刺史。是其時雖

省監御史，而察州之制仍歸御史中丞。

每年秋分出巡郡國，傳車周行，匪有定鎮，歲盡詣京師奏事。此一計設有其優點，蓋監察官與行政官之郡縣守令不同，守令職在親民，久任始得通地方利病，知百姓艱危，而爲之興利除弊。監察官如久居一地，則可能發生兩種流弊，一是依勢作威，刺史利用其監察權欺凌守相，積漸則變爲地方行政長官，吾人觀東漢州牧之形成，唐代藩鎮之坐大，可爲例證。二爲情親而弊生，即刺史與郡國守相日久情親，而不能盡其糾彈之責。顧炎武曰：

夫守令之官，不可以不久也。監臨之任，不可以久也。久則情親而弊生、望輕而法玩。（日知錄卷九部刺史）

(一) 監察對象：刺史監察之對象爲二千石長吏，黃綬以下不察。吾人觀詔書所載，除一條察強宗豪右，其餘五條所察皆爲二千石。此當爲初制時之規定，其後，刺史所察日廣，下及墨綬長吏，惟仍不察黃綬。漢書卷八三朱博傳：

(博)爲刺史行部，吏民數百人遮道自言……使從事明敕告吏民，欲言縣丞尉者，刺史不察黃綬，各自詣郡。欲言二千石墨綬長吏者，使者行部還，詣治所。

趙翼亦云：

漢刺史專察二千石長吏，而丞尉以下則二千石所察，刺史不與焉。朱博傳：博爲冀州刺史，吏民遮道訴事，博下令曰，欲言縣丞尉者，刺史不察黃綬，各自詣郡。欲言二千石墨綬長吏者，刺史還治所，受治之。是漢刺史不察丞尉。（陔餘叢考卷二六監司非刺史）

按刺史不察黃綬，正欲加重守令之職責，守令對其屬官有監督之權，屬官違法失職，乃守令監督不嚴，刺史即應糾彈守相，後世監察之官，往往察及胥吏，本欲重其權，反而輕其任，大背爲政致治之理。

(三) 被察者之行爲：就前引詔書六條所載，刺史所察者皆爲二千石違法失職之行爲，「非條所問，即不省」，即刺史不能干涉守令之行政。其應條糾察，不漫不踰者，方爲克盡職守。漢書卷八四翟方進傳：

遷朔方刺史，居官不煩苛，所察應條輒舉，甚有威名。

同書卷八六何武傳：

武爲刺史，二千石有罪，應時舉奏，其賢不肖，敬之如一。是以郡中各重其守相，州中清平。

其踰越詔條所限，卽爲非法，應受制裁。漢書卷七二鮑宣傳：

丞相司直郭欽奏（刺史）宣舉錯煩苛，代二千石署吏聽訟，所察過詔條，宣坐免。

按刺史本爲監察官，監察官之職任在於使行政官不敢瀆職枉法，但如所察過於苛細，行政官必事事掣肘，難有展布，西漢刺史所察限於六條所舉，其故當在於此。顧炎武曾論之云：

漢時部刺史之職，不過以六條察郡國而已，不當與守令事。故朱博爲冀州刺史，敕告吏民，欲言縣丞尉者，刺史不察黃綬，各自詣郡。鮑宣爲豫州牧，以聽訟所察過詔條被劾。而薛宣上疏言：吏多苛政，政教煩碎，大率咎在部刺史，或不循守條職，舉錯各以其意，多與郡縣事。翟方進傳言：遷朔方刺史，居官不煩苛，所察應詔條輒舉。自刺史之職下侵，而守令殆不可爲，天下之事，猶治絲而棼之矣。（日知錄卷九、六條之外不察）

（四）西漢刺史所以發揮效用，秩卑權重亦爲其重要原因。刺史秩六百石（百官表），位在大縣縣令之下，而其權極重，對二千石以下之墨綬長吏自始卽有「黜陟能否」之權。續漢志補注引胡廣曰：

課第長吏，不稱職者爲殿，舉（奏）免之，其有治能者爲最，察上尤異。州又狀州中吏民茂才異等，歲舉一人。

又漢書卷八三朱博傳記何武等奏言：

今部刺史牧伯之任，秉一州之統，選第大吏，所荐位高至九卿，所惡立退，職任重大。
至其黜免之權，亦略舉數例：

相爲揚州刺史，考察郡國守相，多所貶退。（漢書卷七四魏相傳）

遷揚州刺史，所舉奏二千石長吏必先露章。服罪者虧除免之，不服，極法奏之，抵罪或至死。（漢書卷八六何武傳）
而刺史又得乘傳奏事，郡守不得面奏，陔餘叢考：

郡守不得面奏事，而刺史得面奏事。京房傳云：臣爲刺史又當奏事而議者不悅，乃以臣爲太守，所以距絕臣是也。（卷

二六監司非刺史）

刺史秩卑權重，官小命尊，此實爲特殊而具有宏效之制度，亦爲漢代地方監察制度之一大特色。後世史家對之頗多讚美。元城語錄：「刺史：六百名，而得按二千石不法，其權最重。秩卑則人情激昂，權重則能行其志。」（日知錄卷九部刺史引）趙翼云：「刺史蓋取其官輕而權重，官輕則愛惜身家之志輕，權重則整飭吏治之威重。」（陔餘叢考卷二六監司非刺史）顧炎武亦云：

漢武帝遣刺史周行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷治冤獄，以六條問事；又令歲終得乘傳奏事，夫秩卑而命之專，官小而權之重，此大小相制，內外相維之意也。……州牧之設，中材僅循資自全，強者至專權裂土，然後知刺史六條，爲百代不易之良法。（日知錄卷九部刺史條）

刺史初制，純爲監察官，但因其代表中央督察郡國，爲地方官所畏忌，其權漸次擴張。及西漢末年，迭更名增秩。通志官略第六：

成帝綏和元年，以爲刺史位下大夫而臨二千石，輕重不相準，乃更爲州牧，秩真二千石；哀帝建平二年，復爲刺史，元壽二年復爲牧。

光武中興，於建武十八年（西元四二年）復廢州牧置刺史，見光武紀及續百官志。名稱雖復西漢之舊，但實質已與西漢不盡相同。茲將兩漢刺史制度相異之處說明於下：

（一）西漢初制，刺史十三人，京畿七郡原爲刺史所部，其後，以司隸校尉察畿輔七郡，一人察朔方。卽除近畿七郡外，仍有十三州。東漢廢朔方刺史，而仍欲存十三州之名額，故以近畿七郡爲一州。續百官志：「光武十八年，復爲刺史，外十二州各一人，其一州屬司隸校尉。」

（二）西漢刺史傳車廻行，匪有定鎮，末年漸有治所，東漢則有固定治所，吾人觀後漢書郡國志，刺史治所皆明確記出，可知。又通典卷三二：

漢刺史乘傳，周行郡國，無適所治，中興所治有定處。

（三）西漢刺史傳車州內，歲盡，入京奏事，末年雖有治所，但歲終奏事如故。漢書卷八四翟方進傳：遷朔方刺史，「再

「三奏事」。卷八六何武傳：爲揚州刺史，「每奏事至京師」。東漢刺史則不入京奏事，續漢志云：「諸州常以八月巡行所部郡國，錄囚徒，考殿最。初歲盡，詣京師奏事。中興，但因計史。注引胡廣曰：不復自詣京師。」又東觀漢記卷一九張酺傳：和帝初，張酺上言：故州牧刺史入奏事，所以通下問，知外事也。數十年以來，重其道歸煩擾，故時止勿奏事。今因以爲故事。臣愚，以爲刺史視事滿歲，可令奏事如舊典。問州中風俗，恐好惡過所，道事所聞見，考課衆職。下章所告及所自舉有意者，賞異之。其尤無狀，逆詔書，行罪法。

然此議未行，刺史奏事但因計吏，於是終年常居州郡，一如郡國守相，刺史遂由中央官漸變爲地方行政官之性質。

(四) 西漢刺史有所糾劾，必經三府遣吏案驗，然後黜退。東漢不經三府案驗，事奏逕行，卽予罷退。後漢書朱浮傳：舊制，州牧奏二千石長吏不任職者，事皆下三公，三公遣掾史案驗，然後黜退，帝（光武）時用明察，不復委任三府，而權歸刺史之吏。浮復上疏曰……竊見陛下疾往者上威不行，下專國命。卽位以來，不用舊典，信刺史之官，黜鼎輔之任，至於有所奏劾，便加退免，覆案不關三府，罪謫不蒙澄察。陛下以使者爲心腹，而使者以從事爲耳目。是爲尙書之平，決於百石之吏。故羣下苛察，各自爲能。兼以私情，容長憎愛，在職者皆競張空虛，以要時利。故有罪者心不厭服……，無咎者坐空文。

(五) 東漢刺史督察對象下及黃綬。按武帝初制，刺史所察爲二千石之郡國守相，末年雖察及黑綬長吏，但仍不及黃綬。
(見前文西漢刺史監察對象)，東漢刺史職權下侵，察及黃綬小吏。順帝紀：永建元年「詔幽、并、涼州刺史：各使二千石以下至黃綬，年老劣弱不任軍事者，上名。」

(六) 東漢刺史不僅察及黃綬小吏，更親理民事。按民政庶事，本非刺史之職。西漢末年，刺史雖間有親問庶政者，然其例甚少，且以其踰越詔條，往往遭受朝廷制裁。東漢刺史則親預庶政，且皆出自詔勅。故刺史兼治民事，已成法制，不爲踰越。其例極多，茲就帝紀略舉數例：

和帝紀：「提防溝渠，所以助地理、通塞塞……刺史，二千石其隨宜疏導。」

安帝紀：「勑司隸校尉，冀并二州刺史，民訛言相驚，棄損舊居……其各勑所部長吏……躬親曉諭。」

桓帝紀：詔司韓校尉，部刺史曰：「蝗災爲害，水變仍在，五穀不登，人無宿儲。其令所傷郡國種燕青以助人食。」

據上所述，刺史既有治所，常居一地，奏事但因計吏，不必自詣京師，已具有地方長官之性質，而有所糾劾，不經三府案驗，逕行黜免，則更加重其職權。中葉以後，刺史職權下侵，察及黃綬，親理民事。至此刺史事實上已成地方最高行政長官，僅名稱品秩尚仍舊制。靈帝中平五年（西元一八八年）劉焉建議復州牧之制。後漢書劉焉傳：

時靈帝政化衰缺，四方兵寇，焉以刺史威輕，既不能禁，且用非其人，輒增暴亂。乃建議改置牧伯，鎮安方夏。清選重臣，以居其任。焉乃陰求爲交趾，以避時艱，議未即行。會益州刺史郗儉在政煩擾，謠言遠聞，而并州刺史張懿，涼州刺史耿鄙並爲盜賊所害，故焉議得用。出（太常）焉爲監軍使者，領益州牧，太僕黃琬爲豫州牧，宗宗正劉虞爲幽州牧，皆以本秩居職。州任之重自此而始。

名稱既改，品秩又增，更予既成事實以法律上之承認。於是秦漢以來郡縣二級制之地方行政制度乃正式成爲州郡縣三級制。州轄區既庶，人口又多，州牧內親民政，外領兵馬，中央對之更難以控制，外重內親，遂形成東漢末年地方割據之局面。劉昭論之曰：

孝武之末始置刺史，監糾非法，不過六條，傳車周流，匪有定鎮。秩裁數百，威望輕寡，得有舉察之勤，未生陵犯之釁。成帝改牧，其萌始大。既非識治之主，故無取焉爾。世祖中興，監乎政本，復約其職，還遵舊制。斷親奏事，省入惜煩，漸得自重之略。因茲以降，彌於歲年，母后當朝，多以弱守，六合危動，四海潰弊，財盡力竭，綱維撓毀。而八方不能內侵，諸侯莫敢入伐，豈非強幹弱枝，控制素重之所致乎。至孝靈在位，橫流既及，劉焉徼倂，自爲身謀，非有憂國之心，專懷狼據之策。抗論昏世，薦議愚主，盛稱宜重牧伯，謂足鎮壓萬里。挾姦樹算，苟罔一時，……故焉牧益土，造帝服於岷峨；袁紹取冀，下制書於燕朔；劉表制南，郊天祀地；魏祖據兗，遂構皇業。漢之殄滅，禍原乎此。（後漢書百官志注引）

二、司隸校尉

漢書百官表：

司隸校尉，周官，武帝征和四年初置，持節，從中都官徒千二百人，捕巫蠱，督大姦滑。後罷其兵，察三輔三河弘農。元帝初元四年，去節。成帝元延四年省。綏和二年，哀帝復置。但爲司隸……屬大司空，比司直，秩二千石。

是司隸校尉本以戾太子事所特置，從中都官徒，捕巫蠱，督大姦滑。事竟之後司隸未撤，但罷其兵，令其督京師百官。及西漢末年，復察及三輔三河弘農近畿七郡，如刺史察部之制，然不稱州，不在十三州之列。東漢廢朔方刺史，仍欲存十三州之名，故以近畿七郡爲一州，仍由司隸察之。續百官志；

司隸校尉一人，比二千石。本注曰，孝武初置，持節，元帝去節，成帝省，建武復置，並領一州。

此卽節百官表之文，而省哀帝復置，增建武復置。所謂並領一州，指近畿七郡而言。通考卷六一：「後漢復爲司隸校尉，所部河南尹、河內、右扶風、左馮翊、京兆尹，河東、弘農凡七郡，治河南洛陽。」

司隸校尉職掌有二，其一、察近畿七郡，此項職掌與刺史相同，已詳刺史項內。其二、卽督察公卿百官。漢書卷八四翟方進傳，「司隸校尉涓勛奏言：臣幸得奉使，以督察公卿以下爲職。」其他見於漢書列傳者甚多，試舉如次：

（蓋寬饒）擢爲司隸校尉，刺舉無所廻避，大小輒舉，所劾奏衆多，廷尉處其法，半用半不用。公卿貴戚及郡國吏繇使至長安，皆恐懼，莫敢犯禁，京師爲清。（卷七七蓋寬饒傳）

（翟進方）：遷丞相司直，從上甘泉，行馳道中。司隸校尉陳慶劾奏方進，沒入車馬。（卷八四翟方進傳）

（王）駿：遷司隸校尉，奏免丞相匡衡。（卷七一王吉傳附）

（哀帝）拜宣爲司隸……丞相孔光四時行園陵，官屬以令行馳道中。宣出逢之，使吏鈎止丞相掾史，沒入其車馬，摧辱丞相。（卷七二鮑宣傳）

司隸校尉本居官持節，元帝時以諸葛豐窘辱侍中許章，故去節。漢書卷七一諸葛豐傳：

元帝擢爲司隸校尉……時侍中許章……賓客犯法，與章相連，豐案劾章，欲奏其事。適逢許侍中私出，豐駐車舉節召章，欲收之。章迫窘，馳車去，豐追之，許侍中因得入官門自歸上。豐亦上奏。於是收豐節。司隸去節，自豐始。

司隸持節雖被剝奪，但其威權似仍隆重不減，觀上引諸例多在元帝以後，可知。司隸校尉既職在督察百官，故每當朝會位居中二千石之前。漢書卷八四翟方進傳：「故事，司隸校尉位在司直下……其有所會，居中二千石前，與司直並迎丞相御史。」

東漢司隸校尉之地位尤爲尊貴，京師有三獨坐之稱，後漢書宣秉傳：「光武特詔，御史中丞與司隸校尉尚書令會同，並專席而坐，故京師號曰三獨坐。」而其糾劾百官之職權亦與西漢相同。應劭漢官儀云：「司隸校尉糾皇太子、三公以下，及旁州郡國無不統。」蔡質漢儀云：「（司隸）職在典京師，外部諸郡，無所不糾，封侯外戚三公以下無尊卑。」至其實例，如後漢書鮑永傳：

建武十一年，徵爲司隸校尉。帝叔父趙王良尊戚貴重，永以事劾良大不敬。由是朝廷肅然，莫不戒慎。乃辟扶風鮑恢爲都官從事。恢亦抗直，不避彊禦。帝常曰：「貴戚且歛手，以避二鮑。」

及東漢末期，刺史既統一州之軍政，司隸自亦不例外，且以其處輦轂之下，兼具中央與地方之雙重性質，司隸之職更受重視，謀誅宦官者，皆欲據此職以爲工具。後漢書酷吏陽球傳：

時中常侍王甫曹節等姦虐弄權。……球嘗拊髀發憤曰：「若陽球作司隸，此曹安得容乎？」光和二年遷爲司隸校尉。……奏收甫及中常侍淳于登、袁赦、封翕、中黃門劉毅、小黃門龐訓、朱禹、齊盛等及子弟爲守令者，姦滑縱恣，罪合族滅。太尉段熲諂附侯倖，宜並誅戮。於是悉收甫、熲等送洛陽獄。……甫父子悉死杖下，熲亦自殺。……京師震懼。

而權臣更自兼此職以爲把持朝政之工具。如獻帝初，李催入據長安，自領司隸，及曹操秉政，亦自領司隸。（後漢書獻帝紀，董卓傳）

附 註

一：戰國時代，列國設縣情形，請參見日知錄卷二二郡縣，陔餘叢

時縣大而郡小。」

考卷一六郡縣。

註 三：時有閩粵王亡諸，地在荒服，非漢正朔所加，故史漢皆不入諸

註 二：日知錄卷二二郡縣：「哀公二年傳云：克敵者，上大夫受縣，

侯之列。見史記卷一四東越傳；漢書卷一高祖紀。」

下大夫受郡。杜氏注引周書作雒篇：千里百縣，縣有四郡，古 註 四：後漢書五行志六：「先是，皇子諸王各招來文章談說之士，去

年中（建武二十八年），有人上奏，諸王所招待者或真僞雜受刑罰者子孫，宜可分別。於是上怒，詔捕諸王客，皆被以苛法，死者甚多。」又鄭衆傳：「漢有舊防，蕃王不宜私通賓客。」

註 五·漢舊儀：「高后選孝悌爲郎」。雖有孝悌之目，然未必由郡國選。

註 六·後以邊郡勞劇而口少，特爲優待。後漢書和帝紀，永元十三年詔曰：「幽、并、涼州，戶口率少，邊役衆劇……其令緣邊郡，口十萬以上，歲舉孝廉一人；不滿十萬二，歲舉一人；五萬以下，三歲一人。」

註 七·後漢書百官志注引古今注：「建武六年三月令，郡太守諸侯相病，丞、長史行事。」

註 八·以上資料出處，除分別於行文中註明者外，請參閱後漢書百官志，西漢會要卷三三，通志卷五六，御覽卷一二六。

註 九·以上分見漢書卷六六王訢傳，卷七六趙廣漢傳、王尊傳。

註一〇·以上見後漢書百官志、順帝紀、竇融傳、胡廣傳、傅燮傳、黨銅傳。

註一一·關於兩漢刺史制度，嚴耕望、薩孟武兩教授論述最詳，見嚴著中國地方行政制度史上編（秦漢地方行政制度）第九章；薩著中國社會政治史第一冊第二章第七節第三項。

註一二·漢舊儀卷上：「丞相……東曹九人，出督州，爲刺史。」

（本文曾獲國家科學委員會之獎助，謹此致謝）