

西漢時代之部刺史

芮和蒸

西漢部刺史，非古之方伯連帥。所謂「部」者，乃就其轄部之內，任察詔之職，爲地方監察之大吏，而又內隸於御史中丞。故凡研討西漢監察制度，不可不論及部刺史。本篇共分六節，先就一般問題，作次第討論，最後專從運用之價值上加以評估，俾於西漢部刺史制度，可獲一較深切之了解。

一、武帝設置部刺史之原因

武帝之世，文治武功，均極一時之盛。其所以於元封五年設刺史部十三州者，非僅由於單純之日食所致，其間錯綜複雜，實由多方面之因素促成，吾人自不宜一概而論，茲就其歷史因素，政治因素，社會因素，及心理因素四方面予以探討，藉能得其全貌：

(二) 歷史因素——今之言西漢部刺史者，莫不溯及秦之監御史及文帝之丞相史出刺。據載：

監御史，秦官，掌監郡。漢省。丞相遣史分刺州，不常置。(補註：王鳴盛曰：「監在守上，似漢之部刺史，但每郡皆有，又非部刺史比。」)(王)先謙曰：「後志，但遣丞相史，分刺諸州，無常官。」)(漢書卷十九上百官公卿表上)惠帝三年，相國奏遣御史監三輔郡。察辭詔凡九條，(案：爲詞訟、盜賊、鑄偽錢、獄不直、繇賦不平、吏不廉、吏苛刻踰侈、及弩力十石以上、作非所當服。『見玉海卷五六』)監者二歲更，常以中月奏事也。(漢舊儀補遺卷上)

文帝十三年，以御史不奉法，下失其職，及遣丞相史出刺，並督察御史。(通典卷三十二職官十四)

丞相初置吏員十五人，皆六百石，分爲東西曹，東曹九人，出督州爲刺史。(案：此刺史卽所謂「丞相刺史。」)(漢舊儀卷上)

日食。（武帝）卽日下令赦曰：「制詔御史，其赦天下。自殊死以下，及吏不奉法，乘公就私，凌暴百姓，行權相放，治不平正，處官不良，細民不通，下失其職，俗不孝弟，不務于本，衣服無度，出入無時，衆疆勝寡，盜賊滋彰，丞相以聞。」於是乃命刺史出刺，（案：卽丞相史之出刺，亦卽所謂「丞相刺史。」）並察監御史。（漢舊儀卷上）

（武帝）元封元年，御史止，不復監。（漢舊儀卷上）

（武帝）元封五年初置部刺史，掌奉詔條察州，秩六百石，員十三人。（漢書卷十九上百官公卿表上）

綜上以觀，可知武帝之設置部刺史，自有其歷史淵源，非別創新制。蓋漢之初年，本承秦制，惠帝三年相國奏遣御史監三輔郡，亦卽因襲秦規。後更以丞相史出刺，並監御史，此出刺之丞相史，卽刺史命名之由來，惟不常置。至武帝元封元年，盡撤監郡御史，直以刺史監郡。至元封五年，遂成定制，專設刺史十三員，部十三州，此卽吾人所欲研討之「部刺史。」於此，吾人所欲注意者，卽監御史與丞相刺史雖同爲監郡，但地位則絕不相類，監御史乃天子近臣，專司糾察之任，丞相刺史則爲丞相府之掾史，受命察郡，故吾人未可遽言監御史卽刺史制度。至言出刺之丞相史與常置之部刺史，則頗相近，吾人如謂丞相刺史卽部刺史之前身，亦無不可。然而兩者之隸屬又迥然不同，不可不辨，丞相刺史自隸屬於丞相府，而部刺史則轉隸於御史中丞，亦卽在御史府之系統內，何以如此？容於後文論之。

（二）政治因素——武帝好大喜功，民不堪命，而又嚴刑峻法，不稍寬假，因而酷吏用法繁苛，巧吏因緣爲奸，其影響政治風氣者極鉅。據史載：

及至孝武卽位，外事四夷之功，內盛耳目之好，徵發煩數，百姓貧耗，窮民犯法，酷吏擊斷，姦軌不勝。於是招進張湯、趙禹之屬，條定法令，作見知故縱監臨部主之法，緩深故之罪，急縱出之誅。其後姦猾巧法，轉相比況，禁罔寢密，律令凡三百五十九章，大辟四百九條，千八百八十二事；死罪決事比，萬三千四百七十二事，文書盈於几閣，典者不能徧睹。是以郡國承用者駁，或罪同而論異，姦吏因緣爲市，所欲活則傅生議，所欲陷則予死比，議者

威冤傷之。（漢書卷二十三刑法志）

武帝知吏治之急待整飭，所以有丞相史之出刺，與謁者、博士等特使之巡行天下，存問百姓。武帝且不時親自巡幸，鎮撫海內。至元封五年，乃決定設刺史十三員，部十三州，以六條察事，而其中五項，即以二千石爲主體，於此可見武帝之用心矣。

(三) 社會因素——武帝時又以承平日久，民俗趨於浮華，一反文景之世儉樸之風。而豪強之徒，更日趨坐大，所謂背公死黨，以武犯禁，尤影響當時之社會風氣。據漢書載：

至武帝之初，七十年間國家亡事，非遇水旱，則民人給家足，都鄙廩庾盡滿，而府庫餘財，京師之錢，累百鉅萬，貫朽而不可校，太倉之粟，陳陳相因，充溢霧積於外，腐敗不可食……於是罔疏而民富，役財驕溢，或至并兼，豪黨之徒，以武斷於鄉曲。宗室有土，公卿大夫以下爭於奢侈，室廬車服僭上亡限，物盛而衰，固其變也。（漢書卷三十四上食貨志上）

又見漢書載：

布衣游俠劇孟，郭解之徒，（案：皆武帝時游俠）馳騖於閭閻，權行州域，力折公侯，衆庶榮其名迹，覬而慕之，雖其陷於刑辟，自與殺身成名，若季路仇牧死而不悔也。（漢書卷九十二游俠傳序）

自魏其，武安，淮南之後，天子切齒，衛霍改節。然郡國豪桀，處處各有，京師親戚，冠蓋相望。（漢書卷九十二游俠傳序）

是以武帝必須加強地方監察，而尤不可忽視強宗豪右之坐大，此所以設置部刺史而列強宗豪右爲六條察詔之首也。

(四) 心理因素——武帝詔置刺史之日，正文武名臣將盡之時。勞榦教授於「兩漢刺史制度考」（見中央研究院歷史語言研究所集刊卷十一）內曾如是剖析：「公孫弘元狩元年卒，汲黯元鼎五年卒，鄭當時以元狩三年免大農令後數年卒，當在元鼎時；張湯元狩六年自殺，司馬相如元封前八年卒，當在元狩四年；嚴助元狩元年誅，朱買臣元狩六年誅，張騫元狩二年

卒，衛青元封五年卒，霍去病元狩六年卒，都在此二十年中相次死去。時董仲舒和趙禹已老病不堪政事。蘇武未回。霍光、金日磾年歷尚淺。至於兒寬，卜式，石慶之流，不過取其只有儒雅或質篤，以充大位而已。吾人就漢書武帝本紀，亦可獲得印證，據載：

大司馬將軍青薨。初置刺史部十三州。名臣文武欲盡，詔曰：「蓋有非常之功，必待非常之人，故馬或奔踶而致千里，士或有負俗之累而立功名。夫泛駕之馬，蹊蹠之士，亦在御之而已。其令州郡察吏民有茂材異等可爲將相及使絕國者。」（漢書卷六武帝紀）

故此時武帝心境，感觸最深，奮先皇之餘烈，定海內於一尊，而勳舊凋零，股肱何依！於是舉才匡時，不得不寄望於刺史矣。

二、「十三部」與「治所」之研討

所謂「十三部」者，卽西漢之十三州部，究以朔方爲其中一部乎？抑以司隸校尉爲其中一部乎？更或於十三州外別立朔方而實爲十四部乎？據班固地理志序論云：

至武帝攘却胡越，開地斥境，南置交趾北置朔方之州，兼徐梁幽并夏周之制，改雍曰涼，改梁曰益，凡十三郡（案：此卽領「部」之郡），置刺史。（漢書卷二十八上地理志上）

考朔方郡早於武帝元朔二年卽已開設，見王先謙補注云：

武紀元朔二年，收河南置朔方郡，衛青傳同，亦見主父偃傳。（漢書卷二十八下地理志下）

至武帝元封五年，朔方設「部」，置刺史。歷至東漢，始裁併改隸。見錢大昕、全祖望之補注云：

武帝元封五年，置十三部刺史，并與朔方各自爲部，未嘗屬并州也，朔方之屬并，乃光武建武十一年事耳。上郡亦

屬朔方部，故馮野王爲上郡太守，朔方刺史蕭育奏封事薦之。（漢書卷二十八下地理志下錢注）

（朔方）故屬秦九原郡，漢初入匈奴。武帝元朔二年開，別稱朔方州，置刺史，監河西諸郡事。中興後始省朔方入

并州，而以所監諸郡屬涼州。本志以爲元朔卽屬并州，誤也。揚雄十二州箴已無朔方，蓋平帝時，莽省，而中興因之。（漢書卷二十八下地理志下全注）

是故撤消朔方部，以朔方郡改屬并州，確爲東漢之事，然則吾人於朔方爲西漢十三州部之一有何疑義？而司隸校尉之設置，則晚於朔方十餘年，縱或設立後成爲一「部」，但未置前已早有十三州部之稱，此十三州部究何所指？吾人於朔方之在此十州部內又有何疑義？何況「司隸校尉」，乃「天子奉使命大夫」（見漢書卷八十四翟方進傳），爲二千石之高級中央監察官，其轄區卽京師畿輔之地，其職責在察舉百官以下及京師近郡犯法者，故其權勢之煊赫，誠非隸屬於御史中丞之六百石部刺史輩所可望其項背。據史書載：

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，督大姦猾，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，冠進賢冠，屬大司空，比司直。（漢書卷十九上百官公卿表上）（案：司隸校尉一職，實爲漢官，乃假用周官司隸之名，而非有所淵源也。）

司隸校尉，統皇太子三公以下，旁州郡無所不統也。（漢舊儀補遺卷上）

由是以觀，西漢之司隸校尉，實開府京樞之一特種官署，殊不同於地方上部刺史之體制，其未納入於十三州部者宜然。然而又何以發生疑義？主要原因由於漢書地理志州制之區分，與序論顯然矛盾，本志中班注之屬州極爲混亂，朔方部並無轄郡，朔方郡則隸於并州，因啓後人疑心，議論紛紜，如房喬等所撰晉書之地理志總敘，顏師古之漢書注釋，杜佑之通典，呂祖謙之大事記，以及王應麟之通鑑地理通釋等，各執一詞，莫衷一是，其中尤以漢書注釋權威顏師古之說，影響尤深，顏氏云：

武帝初置朔方郡，別令刺史監之，不在十三州之限。（漢書卷七十一平當傳顏注）

誠如是言，則武帝於元封五年所設置之十三州，固無司隸（案：因司隸晚設），且無朔方，其實際僅爲十二州部。迨置司隸屬十三州後，則合別立之朔方似有十四員部刺史，此皆顯然與史實不符。故全祖望於顏注曾如是駁正。

自顏注平當傳謬言朔方不在十三州之內，則以司隸爲一部，是蓋以東京之制爲武帝制。……若云朔方未得爲州而

不與，則交趾亦未得爲州，何以獨與乎？（漢書卷二十八下地理志下全注）

關此，顧頡剛先生於兩漢州制考（見中央研究院歷史語言研究所主編慶祝蔡元培先生六十五歲紀念論文集）及勞榦教授於兩漢刺史制度考（見中央研究院歷史語言研究所集刊卷十一）內，將漢書地理志班注屬州，歸納整理，指正甚多，顧頡剛先生爲班氏多就東漢州制之隸屬情形引入「注」中，而忽略當時西漢之實際情況。勞榦教授則謂：『若爲後人在班固「本注」後所加附注，經抄胥之手與「本注」相混，則此情形極易解釋。蓋加「附注」者，並無心注述，略備遺忘而已。』

是故吾人可作一肯定結論，關於西漢部刺史之十三部問題，應以班固地理志序論爲準，即涼、益、荆、揚、青、豫、兗徐、幽、并、冀十一州及交趾，朔方二部，合爲十三州部，如是，則不致橫生枝節矣。（案：此亦卽官本二十四史齊召南據晉志所考證結果，見漢書卷六武帝紀補注）

其次，關於「治所」之有無，亦爲各方爭論問題。竊意西漢之部刺史，自應有其治所。見漢書武帝紀顏注引漢舊儀云：（顏）師古曰：『漢書儀云：「初分十三州，假刺史印綬，有常治所。常以秋分行部，御史爲駕四封乘傳，到所部郡國，各遣一吏迎之上，所察六條。」（漢書卷六武帝紀）（案：此「漢書儀」應卽「漢舊儀」）』

又見朱博傳云：

（朱博）遷冀州刺史……，吏民數百人，遮道自言，……博出就車，見自言者，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。其民爲吏所冤及言盜賊辭訟事，各使屬其部從事。（漢書卷八十三朱博傳）（案：此處顏師古注釋「治所」，爲「刺史所止理事處」，與前注引漢舊儀十三州所言之「有常治所」相矛盾。故周壽昌加以補正曰：「治所，平時刺史所居之治也，非行部時所止。故必俟其行部還，始令詣之也。下云：「各使屬其部從事」，方是行部時所治。」）（見漢書卷八十三朱博傳）

故西漢刺史之有治所，並非妄臆。其所以發生問題者，在劉昭續漢書百官志之補注云「孝武之末，始置刺史，監糾非法，不過六條，傳車周流，匪有定鎮。」何焯亦就此意評論顏注：「是時刺史不常厥居，至東漢始有治所，顏注微誤（案：指注引

漢舊儀十三州有常治所之論），劉昭續志注謂傳車周流匪有定鎮者得之。」（見漢書卷六武帝紀補注）考劉昭之論，難以爲據。勞榦教授已於「兩漢刺史制度考」（見中央研究院歷史語言研究所集刊卷十一）中加以指正，謂「劉昭之言，意在極言州牧之弊，並非詳考刺史之制，此注僅是論議，並非考證，涉筆之間，不可以辭害意。況「傳車周流，匪有定鎮」所稱「定鎮」，照六朝人用法當指管屬，非僅監督，刺史本係傳車周流，無有管屬，此事本與有無治所，不相涉及，決不能以含混之語，駁斥有明文之治所。況劉昭梁人，其對於漢時制度決不如衛宏班固之明瞭，亦是可以斷言的。」再者，部治史如無治所，則平日未巡行時（案：爲時甚長，有七月之久），居何地？主何事？而史無所載。且依胡廣注：「（西漢刺史）歲盡齋所狀，納京師，名奏事，差其遠近，各有常會。」（見後漢書卷二十八百官志五注）此足以說明西漢刺史先後來京奏事之情形。苟必留守京師，則其所屬州從事豈非獨當一面，甯有是理乎？案：州從事必須在地方工作。例見：

丙吉，……稍遷至廷尉右監，坐法失官，歸爲州從事。（漢書卷七十四丙吉傳）

綜上以觀，深覺全祖望之說可作一定論。氏曰：

沈約之說（案：經史問答「說」作「誤」），與劉昭同。但刺史行部，必以秋分。則秋分以前，當居何所？豈群萃京師乎？則顏說未可非也。（案：指顏師古注引漢舊儀十三州有常治所之論）西京初置刺史，官止六百石，故「志」略其治況，漢舊儀未必盡誣妄也。（漢書卷六武帝紀補注）

三、部刺史之任用與遷轉

西漢部刺史一職，以秩卑爲定制，而遷轉則以厚賞爲原則。惟其雖爲六百石之官，然而位居清要，故人選之任用，頗爲朝廷所重視。見漢書載：

及至孝宣篤仄陋而登至尊，興於閭閻，知民事之艱難。自霍光薨後，始躬萬機，厲精爲治，五日一聽事，自丞相已下各奉職而進，及拜刺史守相，輒親見問，觀其所繇，退而考察所行，以質其言，有名實不相應，必知其所以然。

(漢書卷八十九循吏傳)

其入選之士，原秩多爲六百石左右，間亦有爲千石或故二千石者，蓋亦當時人君試觀其能或特殊倚重之意。綜觀西漢一代部刺史之實際任命情形，或由博士入選，如貢禹，翟方進，胡常，徐良等，皆以博士遷刺史。漢書孔光傳亦有「博士三科，次爲刺史」之記載。或由侍御史入選，如杜鄧卽其例。或由大夫議郎入選。如孫寶，何武等均以諫大夫遷入。或由中郎將入選，如蕭育卽其例。或由諸中都官入選，如張敞以太僕丞，馬官以廷尉平，谷永以護羌使者，董霸以廷尉正，陳咸以大將軍長史，平當以丞相司直，皆爲其例。或由縣令高第入選，如朱博以長安令，魏相以茂陵令皆是。或更由故九卿二千石而入選，如劉德以宗正免，起守刺史，張敞、王尊皆曾爲京兆尹免，而又拜爲刺史。（案：以上除胡常，徐良二人見漢書儒林傳外，其餘均見漢書各本傳，詳見後表。）

至其遷轉情形，則以二千石守相爲最多。如張敞、王尊、孫寶、董霸等，皆爲顯著例證。其餘統計，或徵爲三輔京兆尹，雋不疑卽爲其例。或遷爲九卿將軍列校，如劉德遷復宗正，蕭望之受任長水校尉。或爲丞相司直，如何武、翟方進是。或爲司隸校尉，如何武、王駿是。或爲列大夫，如魏相、陳咸之爲諫大夫，谷永、平當之爲太中大夫。或再徵入爲博士，如王吉以病去刺史職，復徵博士。（案：以上均見漢書各本傳，詳見後表。）

吾人由以上部刺史之任用與遷轉之實例觀之，可知西漢內外官職最重互調，藉增識驗，以臨大任，蓋吏事必歷而後知，人才必試而後見，其部刺史一級，實西漢培養殊才砥礪國器之重要一環也。

四、部刺史之權責與屬員

西漢部刺史之權責，據史籍所載，尙稱詳盡。至其屬員，則所記簡略，猶待考證。吾人試先察其權責，其範圍概以「六條」爲準，據漢書顏師古注引「漢官典職儀式選用」云：

刺史班宣，周行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷治冤獄，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，信公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚斂爲姦。

三條，二千石不恤疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則淫賞，煩擾刻暴，剝截黎元，爲百姓所疾，山崩石裂，祆祥訛言。

四條，二千石選署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。

五條，二千石子弟，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。（漢書卷十九上百官公卿表上）

此六條範圍，雖屬廣泛，然皆屬於消極性質，其目的在監察地方官之違法，而非干預地方官之行政，此亦爲任何監察機構應守之界限也。茲就漢書實例，可細分西漢部刺史掌有左列考課，彈劾，察謫，舉才，奏事，專誅，及其他諸種權限，一一分述如後：

(一) 考課——考課郡國守相，本刺史職守。王先謙云：

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。（漢書卷十九上百官公卿表上補注）

其例如：

荊州刺史奏（南陽太守召）信臣爲百姓興利，郡以殷富，賜黃金四十斤。（漢書卷八十九循吏召信臣傳）

(二) 彙劾——此爲刺史必須掌有之權力，否則如何重其威而試其能？其例見漢書者頗多。如：（案：惟彈章皆先下三公遣掾史案驗，然後黜退。見通典卷三十二職官十四）

(揚州刺史魏相) 考案郡國守相，多所貶退。（漢書卷七十四魏相傳）

(揚州刺史何武) 所舉奏二千石長吏，必先露章，服罪者爲虧除免之而已。不服，極法奏之抵罪，或至死。（漢書卷八十六何武傳）

(三) 察藩——刺史，乃人主耳目，而藩國又爲天子所最猜疑者，故刺史必然負有察藩之使命。王鳴盛云：
歷考諸傳中，凡居此「刺史」官者，大率皆以督察藩國爲事。如：高五王傳青州刺史奏菑川王終古罪；文三王傳冀州刺史林奏代王年罪；武五子傳青州刺史雋不疑知齊孝王孫劉澤等反謀，收捕澤以聞（亦見不疑傳）。又昌邑哀王子賀既廢，爲宣帝所忌，後復徙封豫章爲海昏侯，揚州刺史柯奏其罪。張敞傳，拜冀州刺史，旣到部，而廣川王國群輩不道，賊發不得，敞圍王宮搜得之，捕格斷頭，縣王宮門外，因劾奏廣川王削其戶。蓋自賈誼在文帝時，已慮諸國難制，吳楚反後，防禁益嚴，部刺史總率一州，故以此爲要務。（十七史商榷卷十四「刺史察藩國」）

(四) 舉才——刺史省察郡國，最知地方情況，故有舉揚人才之責。何武曰：

刺史，……職在進善退惡，吏治行有茂異，民有隱逸，廼當召見，不可有所私。（漢書卷八十六何武傳）

其例如：

益州刺史（王襄）因奏（王）襄有軼才，上乃徵襄。（漢書卷六十四王襄傳）

幽州刺史舉（薛宣）茂才，爲苑句令。（漢書卷八十三薛宣傳）

(五) 奏事——奏事本人臣應有職責，惟如刺史者以六百石之吏，而受大臣之遇，不但可以上封事，且得召見備詢，誠爲難得之殊榮。如：

朔方刺史蕭育奏封事，薦言：「（馮）野王行能高妙，內足與圖身，外足以慮化。竊惜野王懷國之寶，而不得陪朝廷，與朝者並，野王前以王舅出，以賢復入，明國家樂進賢也。」（漢書卷七十九馮野王傳）

時部刺史奏事京師，上（案：即元帝）召見諸刺史，令（京）房曉以課事，刺史復以爲不可行。（漢書卷七十五京房傳）

(六) 專誅——西漢部刺史有專誅之權，據趙翼於陔余叢考內考證云：

誅二千石須奏，誅千石以下不待奏也。（陔余叢考卷二十六「刺史守令殺人不待奏」）

其例如：

(冀州刺史張敞)自將郡國吏車數百兩，圍守(廣川)王宮，搜索(劉)調等，果得之殿屋重轄中，敞傳吏皆捕格斷頭。(漢書卷七十六張敞傳)

(冀州刺史朱博)駐車決遣四五百人，皆罷去。……後博徐問，果老從事教民聚會，博殺此吏。(漢書卷八十三朱博傳)

(七)其他一又有諸多事務，本無定制，刺史行使之並不越權。如益州刺史孫寶剿撫廣漢群盜，以事實需要也(見漢書卷七十七孫寶傳)；揚州刺史何武行部必先卽學官見諸生，爲個性所好也(見漢書卷八十六何武傳)

凡此云云，皆部刺史所能掌握之權限。然絕不能超越詔條(案：卽六條察詔)，否則必遭彈劾，將自負其法律責任。例如：

鮑宣遷豫州牧，歲餘，丞相司直郭欽奏宣舉錯煩苛，代二千石署吏聽訟，所察過詔條(師古曰：出六條之外)，……宣坐免。(漢書卷七十二鮑宣傳)(案：西漢州牧職權，仍然是奉詔察州，故引以爲例)

其所以然者，實有其道。顧炎武曰：

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，刺史不察責綏，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，所察應條輒舉。自刺史之職下侵，而守令始不可爲，天下之事，猶治絲而棼之矣。(日知錄集釋卷九「六條之外不察」)

其次，吾人再就有關史料，推論其所設屬員。蓋部刺史旣司一部之監察，責職匪輕，不能不設佐屬人員以輔之。據漢衛宏云：

刺史得擇所部二千石卒史與從事。(漢舊儀補遺卷上)

另就漢書資料，得知西漢部刺史，亦僅有從事一職。如：

丙吉，……爲魯史，積功勞，稍遷至廷尉右監，坐法失官，歸爲州從事。（漢書卷七十四丙吉傳）

趙廣漢，……少爲郡吏，州從事。（漢書卷七十六趙廣漢傳）

其民爲吏所冤及言盜賊辭訟事，各使屬其部從事。（漢書卷八十三朱博傳）

惟吾人可就東漢情形，加以推斷。據後漢書載：

皆有從事史、假佐。本注曰：員職略與司隸同，無都官從事，其功曹從事爲治中從事。（後漢書志第二十八卷百官五）

每刺史皆有從事史、假佐，每縣各置諸事曹史也。（後漢書帝紀卷一光武帝上注引「續漢志」）

另據通考「總論州佐」載稱：

州之佐吏，漢有別駕，治中，主簿，功曹書佐，簿曹，兵曹，部郡國從事史，典郡書佐等官。（原注：又有孝經師，主監試經；月令師，主時節祠祀；律令師，主平法律。皆州自辟除。）（通考卷六十二職官十六）

通考所云，當亦指東漢情形。惟由以上之史料推之，西漢部刺史自應有其若干屬員，蓋以官位過卑，故班固漢書百官表未予列載耳。

五、部刺史與御史中丞之關係

部刺史與御史中丞之關係，至爲密切。所謂「外督部刺史」，確爲不爭之史實。據漢書載：

御史大夫，秦官。……有兩丞，秩千石。一曰中丞，在殿中蘭臺，掌圖籍秘書，外督部刺史，內領侍御史員十五人，受公卿奏事，舉劾案章。（漢書卷十九上百官公卿表上）

何謂「督」？「察視」也，漢書王襄傳：「如此則使離婁督繩，公輸削墨。」顏注：「督」，「察視」也。又謂「正」也，

左傳僖十二年：「謂督不忘。」（「督」字釋義，見辭海午集第一百五十一頁。）然則御史中丞之「外督部刺史」，亦即「察」其所「行」，而「正」其所「失」耳。惟部刺史初置時，何以不循「丞相史出刺」之跡而隸於相府？更何以獨內隸於中丞？此蓋因御史府參與全國之考功察計，須備一切有關資料，雖郡國上計簿於兩府，然主監察者何敢據以爲信？自當遣派人員多方蒐集之。而部刺史正代替丞相史出刺地方，故乃改隸於御史府監察系統下，使「名」「實」俱歸，「人」「事」咸宜，此所以部刺史不循「丞相刺史」之制而隸屬於「相府」也。

其次，部刺史乃耳目之任，心腹之臣，有所奏事，多關機密，故天子令中丞「受」之。蓋中丞在當時乃親近於人主者也。○章如愚云：

（漢初）親近天子而疏決內外以助人主聽斷者，惟此「中丞」一人而已。（山堂考索續集三十六「臺諫」）是以人主將刺史內隸於中丞，使其受奏事，語機宜，不至壅蔽。漢書陳咸傳云：

元帝擢（陳咸）爲御史中丞，總領州郡奏事。（漢書卷六十六陳咸傳）

又章如愚云：

（部刺史）奉詔條，察州郡治狀，黜陟能否，以六條問事。而奏事復上於中丞。（山堂考索續集卷三十七「漢初內外朝相通其後始不相關」）

而且部刺史一職，秩卑而受命殊尊，官小而操權極重，其激功好進，自屬常情。然太過將反受其害，而以勢行私，則爲禍尤甚。是以人主置部刺史於中丞下，蓋中丞執法殿中，專以糾察百僚爲務，以中丞督部刺史，俾使刺史長懷警惕之心，而收相維之效。故王鳴盛云：

刺史權重矣，而又隸於御史中丞，使內外相維。（十七史商榷卷十四「刺史隸御史中丞」）

又者西漢御史制度，有一根本原則，卽以卑臨尊，以小察大。刺史位下大夫而臨二千石，正適應此種精神，以其六百石之任，隸於中丞千石之下，亦殊合體制。趙翼云：

刺史，本御史中丞所屬，其秩甚卑，而可以彈治大吏。（陔餘叢考卷二十六「監司官非刺史」）

然而中丞又如何「督」之？此當視刺史是否「苛察弄權」以爲斷。見漢書薛宣疏曰：

「……臣竊伏思其一端，殆更多苛政，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。至開私門，聽讒僥，以求吏民過失，譴呵及細微，責義不量力，郡縣相迫促，亦內相刻，流至衆庶。是故鄉黨闕於嘉賓之懼，九族忘其親親之恩，飲食周急之厚彌衰，送往勞來之禮不行。夫人道不通，則陰陽否爾，和氣不興，未必不由此也。詩云：「民之失德，乾餗以愆」。鄙語曰：「苛政不親，煩苦傷恩。」方刺史奏事時，宜明申敕，使昭然知本朝之要務，臣愚不知治道，唯明主察焉」，上嘉納之。（漢書卷八十三薛宣傳）

又王嘉疏曰：

「……孝文時更居官者，或長子孫以官爲氏，倉氏庫氏則倉庫吏之後也。其二千石長吏，亦安官樂職，然後上下相望，莫有苟且之意。其後稍稍變易，公卿以下，傳相促急，又數改更政事，司隸、部刺史察過悉劾，發揚陰私，吏或居官數月而退，送故迎新，交錯道路，中材苟容求全，下材懷危內顧，壹切營私者多，二千石益輕賤，吏民慢易之，或持其微過，增加成辜，言於刺史、司隸，或至上書章下，衆庶知其易危，小失意則有離畔之心。……誠以爲國家有急，取辦於二千石，二千石尊重難危，迺能使下。……」（漢書卷八十六王嘉傳）

由薛宣，王嘉兩疏觀之，知爲部刺史者，輒好苛察弄權，急功求名，此固人情所難免，然此風實不容滋長！故人主至爲注意。○章如愚云：

凡刺史郡國二千石，天子有所詰問，下中丞問狀。（山堂考索續集卷三十六「台諫」）

而御史中丞以職責所在，督之亦切。例如：

（御史中丞陳咸）總領州郡奏事，課第諸刺史。（漢書卷六十六陳咸傳）

（御史中丞薛宣）執法殿中，外總部刺史。……宣數言政事便宜，舉奏部刺史郡國二千石，所貶退稱進，白黑分明。

。〔漢書卷八十三薛宣傳〕

倘能所察應條，治事得體，天子每亦據報擢遷，以嘉其能，而勵來茲。例如：

上〔案：即宣帝〕擢〔黃〕霸爲揚州刺史。三歲，宣帝下詔曰：「制詔御史，其以賢良高第揚州刺史霸爲潁川太守。」（漢書卷八十九循吏黃霸傳）

成帝初即位，大將軍王鳳以〔陳〕咸前指言石顯有忠直節，奏請咸補長史。遷冀州刺史，奉使稱意，徵爲諫大夫，復出爲楚內史、北海、東郡太守。（漢書卷六十六陳咸傳）

〔成帝〕河平中，〔翟〕方進〔由議郎〕轉爲博士。數年，遷朔方刺史，居官不煩苛，所察應條輒舉，甚有威名，再三奏事，遷爲丞相司直。（漢書卷八十四翟方進傳）

於此，吾人須加注意者，部刺史之受上級督察，並非以御史中丞爲限。例如：

及〔淳于〕長坐大逆誅，諸所厚善，皆坐長免。……〔丞相翟方進〕條奏長所厚善京兆尹孫寶、右扶風蕭育、刺史、二千石以上，免二十餘人。（案：丞相乃統領朝政，自有權奏免上列諸官）（漢書卷八十四翟方進傳）

又如：

嘗有部刺史奏事過〔陳〕遵，值其方飲，刺史大窮，候遵醉時，突入見遵母，叩頭自白，當對尙書有期會狀。母廼令從從閣出去。（補注：〔王〕先謙曰：「下從字誤，官本作後」）（漢書卷九十二游俠陳遵傳）

由是以觀，丞相固可督刺史，而尙書亦能督刺史。考丞相乃總領百官，統理天下，其本身及其佐屬「司直」之督部刺史，實無可非議；而尙書之督部刺史，必在政制轉變分曹辦事之後，其職事據衛宏云：

尙書四人爲四曹，常侍曹尙書主丞相御史事，二千石曹尙書主刺史二千石事，民曹尙書主庶民上書事，主客曹尙書主外國四夷事。成帝初置尙書員五人，有三公曹主斷獄事。（漢舊儀卷上）

若是，尙書既有專其事之曹，則督部刺史亦其職責所在。然則西漢御史中丞之外「督」部刺史，初有相府分其權，終由尙書

代其位，則其所可「督」者，期間似不甚長。其孰令致之？宋章如愚氏於此評論甚詳。章氏曰：

漢御史大夫屬官有兩丞，一曰中丞，在殿中蘭臺，掌圖籍秘書，權尊勢重，與人主親近，事下中丞，則中丞白之大夫，大夫白之丞相，是中丞在內，丞相御史在外，外得以統內也。內領侍御史，外督部刺史，刺史掌奉詔條，察州郡治狀，黜陟能否，以六條問事，而奏事復上於中丞，是部刺史在外，中丞在內，內得以統外也。自武帝晚年，宴遊內庭不出，不復與士大夫接，用宦者主中書，而典尚書之章奏，又置諸吏居中舉不法。故當時奏事，自中書迎送兩府，而不由中丞，中丞之官，於是不得居中制事，而內之侍御史，外之部刺史併廢矣（節引山堂考索續集卷三十七「漢初內外朝相通其後始不相關」）

又云：

蓋不知中丞之職廢，而刺史奏尚書，事多群蔽，故侍御史、部刺史皆不得舉其職耳。宣帝復還漢初之制令，然猶不知復中丞之權。及元帝時，石顯用事，刺史奏事京師，皆爲石顯壅蔽。於是陳咸爲御史中丞，總領州郡奏事，課第諸刺史，內執法殿中，欲申行總領部刺史奏事之職，卒爲石顯所排。以此見中丞之職久廢而移於中書，一旦欲舉之難矣。成帝罷中書，中丞居職。（節引山堂考索續集卷三十六「臺諫」）

然而章氏又云：

成帝雖罷中書，而復置尚書，自丞相以下皆聽命焉。（案：此卽中丞職權仍然不振之道）（山堂考索續集卷三十一「漢制」）

是則西漢中丞職權之旁落，影響所及，固不限於部刺史之外督，實開整個中央政制之變局。其所以然者，實由武帝晚年遊宴後庭用宦者主中書始。誠如錢大昕曰：

此西京朝局之變，史家未明言之，讀者可推檢而得也。（三史拾遺卷三）

六、西漢部刺史制度之評估

西漢部刺史，乃整個監察制度之一環，亦人主所運用之「治術」。其最大特色為「秩卑」，「權重」，而「賞厚」，試觀部刺史「秩」僅六百石，可謂「卑」矣；而「權」能貶退郡國守相及二千石長史，又可謂「重」矣。蓋秩卑則其人激昂，而權重則能行志。故趙翼云：

官輕則愛惜身家之念輕，而權重則整飭吏治之威重，漢武設十三部刺史，正是如此。（陔餘叢考卷二十六「監司官非刺史」）

惟僅重其權，猶不足以使人激厲奮發，必再餌之以重賞，據漢書載：

故事刺史居部九歲，舉為守相，其有異材功效著者輒登擢。秩卑而賞厚，咸勸功樂進。（漢書卷八十三朱博傳）

又見何焯補注曰：

翟方進傳為朔方刺史，再三奏事，遷為丞相司直，是有異材功效著者輒登擢，不必滿九歲限也。何武為揚州刺史，

五歲入為丞相司直。前此則黃霸為揚州刺史，三歲遷潁川太守。（漢書卷八十三朱博傳）

誠然，此循年計資居部九歲之限，不可謂短；而一旦功效卓著，遷賞不次，又不能不謂其速，此所以西漢部刺史之願榮過悉効，而不肯寬假之也。故韓非云：

富貴者，人臣之大利也，人臣挾大利以從事，故行危至死，其力盡而不望。（韓非子六反）

蕭孟武教授於此曾作一極耐人尋味之譬喻，謂善養鷹者不但求其勇猛善搏，且又餓之餌之。不餓，鷹將不肯追逐禽兔；不餌，鷹將不願追逐禽兔。漢之監察制度亦若是焉，餌之之法則為秩卑，餌之之法則為賞厚。（見社會科學論叢第五輯「西漢監察制度與韓非思想」）然則西漢之部刺史制度，頗為切合法家思想。考諸史實，元帝以前，其典章制度確以法家思想為主。雖開國之初，黃老之說盛行，然仍有賴於法家思想之支持，使當時政治機構，已有其一套法制，因而謀政者得以清淨無爲，因循致治。武帝秉政，頗重辨智功利之士，然亦不過以法家之制度，披以儒術之外衣而已。宣帝王霸雜用，不重儒生。至元帝，則情勢一變。據漢書載：

(元帝)少而好儒，及卽位，徵用儒生，委之以政，貢(禹)，薛(廣德)，韋(賢)，匡(衡)，迭爲宰相。而上奉文義，優遊不斷，孝宣之業衰矣。(漢書卷九元帝紀贊)

成帝尤好經術，重用儒生，於是儒家之政治思想滲透深入，而以法家思想爲骨幹之部刺史制度，遂動搖矣。儒家以周制爲建國藍圖，一切主張復古，見漢書載：

初，何武爲大司空。又與丞相(翟)方進共奏言：『古選諸侯賢者，以爲州伯。書曰：「咨于有二牧」，所以廣聰明燭幽隱也。今部刺史居牧伯之位，秉一州之統，選第大更，所薦位高至九卿，所惡立退，任重職大。春秋之義，用貴治賤，不以卑臨尊。刺史位下大夫而臨二千石，輕重不相準，失位次之序。臣請罷刺史，更置州牧，以應古制。』』奏可。(漢書卷八十三朱博傳)

及(朱)博奏復御史大夫官。(案：御史大夫官於成帝時，爲何武奏罷，以其不合古制。)又奏言：『漢家至德溥大，宇內萬里，立置郡縣。部刺史奉使典州，督察郡國，吏民安寧。故事居部九歲舉爲守相。其有異材功效著者輒登擢。秩卑而賞厚，咸勸功樂進。前丞相(翟)方進奏罷刺史，更置州牧，秩真二千石，位次九卿，九卿缺以高弟補(補注：(王)先謙曰：「官本弟作第」)，其中材則苟自守而已。恐功效陵夷，姦軌不禁。臣請罷州牧，置刺史如故。』奏可。(漢書卷八十三朱博傳)

終於哀帝元壽二年，再罷刺史，復爲「牧」，據漢書云：

武帝元封五年，初置部刺史，掌奉詔條察州，秩六百石，員十三人。成帝綏和元年更名牧，秩二千石。哀帝建平二年復爲刺史。元壽二年復爲牧。(漢書卷十九上百官公卿表上)

至東漢，雖恢復刺史，但終又改爲州牧。論及刺史改州牧之效果如何？史家頗非議之。顧炎武曰：

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。……夫不達前人立法之意，而輕議變更，未有不召亂而生事者，吾於成哀之際，見漢治之無具矣。(日知錄集釋卷九「部刺史」)

何焯亦曰：

罷刺史而置州牧，東漢遂以此亡，非特功效陵夷也。（漢書卷八十三朱博傳補注）

總之，凡一制度之設計，欲收其效，必因人情，西漢「部刺史」則近之矣。彼以六百石之使，出臨二千石之任，秩卑而命之尊，官小而權之重，一旦擢遷不次，受知天子，揚名公卿，利之所在，孰不嚮往？此西漢部刺史之所以得人，其制度之所以收效也。慎子有謂：

人莫不自爲也，化而使之爲我，則莫可得而用矣。……用人之自爲，不用人之爲我，則莫不可得而用矣。（慎子因循）

附：西漢刺史（牧）表（兩漢書資料）

宣		帝		昭		武		帝		紀		帝	
人	名	州	別	前	職	後	職	備	註	人	名	州	別
任	安	益	州	不	詳	不	詳	見漢書卷六十二司馬遷傳		劉	德	青	州
雋	不疑	州		治	春秋	京	兆尹	見漢書卷十九下百官公卿表下，卷七昭帝紀，卷六十三武五子傳及卷七十一本傳		劉	德	青	州
魏	相	揚	州	宗	正	宗	正	見漢書卷十九下百官公卿表下，及卷三十六楚元王交傳		劉	德	青	州
鄭	口	兗	州	茂	陵令	諫	大夫	見漢書卷七十四本傳		劉	德	青	州
王	襄	益	州	不	詳	不	詳	見後漢書列傳卷二十三鄭弘傳注引謝承書（任職在昭宣時代）		劉	德	青	州
柯	揚	州	不	詳	不	詳	見漢書卷六十四下王襄傳		劉	德	青	州	
王	吉	益	州	昌	邑中尉	博	士	見漢書卷七十二本傳		劉	德	青	州
王	襄	益	州	不	詳	不	詳	見漢書卷六十三武五子傳		劉	德	青	州

