

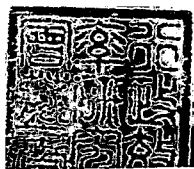
57

002244

兩漢地方政治制度之变迁

政研會研究員
柳橋 著

兩漢地方政治制度之變遷



金陵大學文學院
中國縣政研究會 印
二十五年

兩漢地方政治制度之變遷

高 炳 春

- 第一節 郡國制之興衰
- 第二節 地方政治區域之更張
- 第三節 諸侯王國及郡縣官制
- 第四節 刺史職權之變遷
- 第五節 吏治之美
- 第六節 結論

第一節 郡國制之興衰

漢之初有天下也，矯秦孤立而亡之弊，大啓諸國，以爲輔弼，封建與郡縣并行，朝廷與王國各領郡縣，天子之政行於郡，不行於國，制其守宰，不制其王侯，成爲郡國並治制。先是秦末羣雄並起，六國之裔，紛逐秦守令而自王故地。秦亡之後，項羽欲自王，遂分天下以王諸將，¹郡縣之制動搖，回復封建之勢，已不可遏阻。漢高以匹夫起義，逐鹿中原，獎功勳將，自亦不得不割土以封之。故當天下初定，異姓諸王各據其手定之地者凡七國。韓信王楚，彭越王梁，張敖王趙，韓王信王韓，盧縮王燕，英布王淮南，吳芮王長沙，²其餘追隨佐命之功臣，亦裂土而封侯。而彼諸王者，皆與高祖素等夷，又無骨肉之親，外託君臣之名，內有敵國之實，不數年而叛者九起。漢高之策，在建同姓以制異姓，故漸次夷滅異姓諸王，悉取其地，以王子弟。當時自雁門以東，盡遼陽，爲燕代。常山以南，太行左轉，度河濟，漸於海，爲齊趙。殺泗以往，奄有龜蒙，爲梁楚。東帶江湖，薄會稽，爲荆楚。北界淮潁，略廩衡，爲淮南。波漢之陽，巨九嶷，爲長沙。計凡九

(1) 參見史記卷七項羽本紀及卷十六秦楚之際月表

(2) 參見史記卷十三異姓諸侯王表



3 1797 6445 5

國，其中惟長沙異姓，可謂碩果僅存。³藩國之大者，跨州兼郡，連城數千，而天子僅治有關西各地，公主列侯，頗食邑其間。郡縣之制雖未廢，然漢廷所轄實甚微，封建之甚，殊可比美周之盛世矣。當高帝始封子弟時，惟恐其地之不廣，力不能有所禁禦。及異姓漸盡，諸藩之勢日以強，復僭其專恣自肆，形成割據之局。故文帝用賈誼削地分封之策，⁴意在衆建諸侯，以親制疏，殆亦高帝以同姓制異姓之用心也。然而王國之原橫未滅，至景帝時而恣肆益甚，罷錯再建削藩之議，⁵七國之亂隨之。七國既平，因以餘威宰制諸侯，天子爲置吏，諸侯不復治理其國，封建之勢始殺。迨至武帝下推恩之命，行弱藩之政，避削地之名，⁶封建遂有名無實，天下始復歸於郡縣之制。昭宣以降，王國益微。及孝平元始中，諸侯大者十餘城，小者三四縣，比漢初王國，不能得其十分之一，此西漢郡國興衰之跡，史乘可尋者也。至東漢更始入關，雖盡王諸造謀復漢者，然諸人雖有受封之名，多聚處京師，布列要職，實未嘗有裂土建國，南面稱孤之事。光武既定天下，至建武十五年，方封諸皇子爲公，旋復進爵爲王，其郡曰國。列侯食縣，則爲侯國。侯國之封，至多不過四縣，雖鄧寇元勳，不能逾此。此外則多有食一縣者。其後或以鄉亭，其與縣侯鄉亭侯別者，則爲關內侯。列侯有土而關內侯無土，寄食在縣，民租多少，各有戶數爲限，其下不立官屬。蓋光武鑒前事之違，存矯枉之志，故不急急然視封建爲一大事，如漢有天下之初也。綜觀西漢郡國興衰之跡，可知漢初矯秦之枉，實過其正。封建之不得不變爲郡縣，固爲時事所必然，郡縣制度之得失，亦不待智者而能判。封建而果能屏藩王室也，則春秋戰國之紛擾不宜有，七國之叛亂不當見。郡縣而果足以亡天下也，則終秦之世，何以無叛吏，當漢之初，何以無叛郡。然則郡縣之制，固未可輕議，而封建與郡縣並行之策，亦未可以爲得也，明矣。

第二節 地方政治區域之更張

(3) 參閱前漢書卷十四諸侯王表

(4) 見前漢書卷四十八賈誼傳

(5) 參閱同上卷五景帝紀，卷三十五吳王濞傳

(6) 參閱同上卷六十四主父偃傳

漢初封建與郡縣並行，朝廷與王國各領郡縣，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。此十五郡者，河東一，河內二，河南三，所謂三河也。東郡四，潁川五，南陽六。自江陵以西至蜀則南郡七，巴郡八，蜀郡九。北自雲中至隴西，則雲中十，上郡十一，北地十二，隴西十三。而自山以西，尚有上黨。巴蜀之北，尚有漢中。共十五郡。加內史爲十六，此高帝五年初定天下時之郡數也。六年，以雲中屬代，則并內史得十五郡。至十一年復置雲中，而罷東郡以益梁，罷潁川以益淮陽，則并內史爲十四郡。由是言之，則高帝末年之郡，除王國支郡外，並內史唯得十四而已。自山以東，盡諸侯地。諸國大者轄七八郡，小者亦二三郡，其詳見近儒王國維氏漢郡考下篇，⁷茲不具錄。要之漢初諸王國所統郡縣，實較漢廷直轄區域爲廣也。及於孝景，王國或削或絕或滅，天子直轄之郡，與新置之郡，同時俱增。武帝攘卻胡越，開斥疆土，增置郡縣益多。迄於孝平，凡郡國一百有三，縣邑千三百十四。⁸故終西漢之世，郡縣之數，數倍於秦代，統治方式，由國王分治日趨於中央集權，而復因時制宜，以戶口之多寡，爲郡地之大小，初不以里數計。⁹此其地方政治區域更張之一義也。至班志謂漢興以秦郡過大，稍復開置，而稱高帝增二十有六，殆非合乎當時事實之論，蓋其所舉之二十六郡國，其真爲高帝置者，曾不及三分之一，苟據漢志以爲說，則漢初天子所轄之地方行政區域，已甚廣袤，此不可以不辨者也。¹⁰

畫野分州之蹟，由來已久。冀、兗、青、徐、揚、荆、豫、梁、雍、幽、并、營。此唐虞之十二州也。漢自武帝開地斥境，逐匈奴，平南越及西南夷，又通西域，開朝鮮，於是分天下爲十三州部，除無唐虞之營州外，餘十一州，漢皆有之，惟改梁爲益，改雍爲涼，另置交趾及司隸校尉部，合爲十三。¹¹每部各領郡縣，亦有兼領

(7) 見觀堂集林卷十二第十六一十七頁 (8) 見前漢書卷二十八下地理志第八頁

(9) 前漢書卷九元帝紀建昭二年歲三河大郡太守秩，戶十二萬爲大郡。

(10) 參閱王國維觀堂集林卷十二第十二—十五頁漢郡考上

(11) 晉書地理志述漢志數朔方爲十三，而師古註漢書平當傳，言武帝初置朔方郡，別令刺史監之，不在十三州之限，杜佑通典於西漢十三州部，亦不數朔方而數司隸。王鳴盛十七史商榷卷十四第一、二頁十三州部考，亦同持此見解。

國者，置州部刺史各一員。郡縣之制雖未變，而十三州部之設立，則不啻於郡國之上，復增一監察區，此西漢地方政治區域更張之又一義也。

降及東漢，初亦設十三州部，惟司隸治河南，交趾曰交州，所統郡國，亦略有增損。後漢書郡國志謂世祖中興，惟官多役煩，乃命并合，省郡國十，縣邑道侯國四百餘所。其後歷明章和安等帝，復有增置，至於孝順，凡郡國百五，縣邑道侯千一百八十。四履之盛，誠不遜於前朝也。迨獻帝興平元年，分涼州河西四郡，爲雍州，是爲十四州。建安十八年，復并十四州爲九州。省幽并以爲冀，省司隸涼以爲雍，省交州以入荆益，於是充、豫、青、徐、荆、揚、冀、益、雍。獻帝紀所謂復禹貢九州者也。此東漢之世，地方政治區域更張者一。漢代地方政治區域之劃分，雖以郡縣爲主要方法，然縣有蠻夷者，則名之曰道。漢書百官公卿表曰：「有蠻夷曰道」。後漢書百官志則曰：「凡縣主蠻夷曰道」。據地理志，西漢之道，凡三十有二。以今地理考之，則陝甘川湖邊境，皆當日夷夏雜居之地。至東漢時，有仍爲道者，有改爲縣者，比而觀之，固可見其進化之迹，抑可資爲地方政治區域更張之另一佐證也。茲分列兩漢十三州所轄郡國表，及道縣變遷表如左：

兩漢十三州所轄郡國表¹²

州名	西漢領轄郡國	東漢領轄郡國	備註
司隸校尉	京兆尹，左馮翊，右扶風，弘農郡，河東郡，河內郡，河南郡	河南尹，河內郡，河東郡，弘農郡，京兆尹，左馮翊，右扶風	東漢司隸治河南
豫州	潁川郡，汝南郡，沛郡，梁國，魯國。	潁川郡，汝南郡，梁國，沛國，陳國，魯國。	
冀州	魏郡，鉅鹿郡，常山郡，清河郡，廣平國，真定國，中山國，信都國，河間國，趙國。	魏郡，鉅鹿郡，渤海郡，常山國，中山國，安平國，河間國，清河國，趙國。	
兗州	東郡，陳留郡，山陽郡，濟陰郡，泰山郡，城陽國，淮陽國，東平國。	東郡，陳留郡，泰山郡，山陽郡，濟陰郡，東平國，任城國，濟北國。	
青州	平原郡，千乘郡，濟南郡，齊郡，北海郡，東萊郡，膠東國，高密國，菑川國	濟南郡，平原郡，東萊郡，樂安國，北海國，齊國。	

(12)據張天麟西漢會要卷六十四第三——八頁郡國沿革篇。及東漢會要卷三十七第六——十八頁；卷三十八第一——八頁十三部上下篇。

徐	州	琅邪郡,東海郡,臨淮郡。 泗水國,楚國。	東海郡,廣陵郡。 琅邪國,彭城國,下邳國。
荆	州	南陽郡,南郡,江夏郡,桂陽郡, 武陵郡,零陵郡。 廣陵國,長沙國。	南陽郡,南郡,江夏郡,零陵郡, 桂陽郡,武陵郡,長沙郡。
揚	州	廬江郡,九江郡,會稽郡,丹陽 郡,豫章郡。 六安國。	九江郡,丹陽郡,廬江郡,會稽 郡,吳郡,豫章郡。
益	州	漢中郡,廣漢郡,巴郡,蜀郡,犍 爲郡,越巂郡,牂牁郡,益州郡。	漢中郡,巴郡,廣漢郡,蜀郡,犍 爲郡,牂牁郡,益州郡, 永昌郡。 廣漢屬國,蜀郡屬國,犍爲屬國。
涼	州	安定郡,北地郡,隴西郡,武威 郡,金城郡,天水郡,武都郡,張 掖郡,酒泉郡,敦煌郡。	隴西郡,漢陽郡,武都郡,金城 郡,張掖郡,酒泉郡,敦煌郡。 張掖屬國,居延屬國。
并	州	太原郡,上黨郡,上郡,西河郡, 朔方郡,五原郡,雲中郡,定襄 郡,雁門郡。	上黨郡,太原郡,上郡,西河郡, 雲中郡,定襄郡,雁門郡,朔方 郡,五原郡。
幽	州	涿郡,渤海郡,代郡,上谷郡,漁 陽郡,右北平郡,遼西郡,遼東 郡,樂浪郡。 廣陽國。	涿郡,廣陽郡,代郡,上谷郡,漁 陽郡,右北平郡,遼西郡,遼東 郡,元菟郡,樂浪郡。 遼東屬國。
交	趾	南海郡,鬱林郡,蒼梧郡,交趾 郡,合浦郡,九真郡,日南郡。	南海郡,蒼梧郡,鬱林郡,合浦 郡,交趾郡,九真郡,日南郡。

東漢改交趾曰交州

道縣遷變表

地名	所屬	沿革	今地	地名	所屬	沿革	今地
翟道	左馮翊	東漢無	中部縣	狄道	隴西	東漢同	今縣
除道	北地	東漢無	未詳	略畔道	北地	東漢無	水慶陽
義渠道	北地	東漢無	寧西縣	雕陰道	上郡	東漢縣	鄜縣北
戎邑道	天水	東漢無	清水北	略陽道	天水	東漢無	秦安
纒道	天水	東漢同	隴東	綿諸道	天水	東漢無	秦縣東
氐道	隴西	東漢無	秦東	予道	隴西	東漢無	狄西
羌道	隴西	東漢同	岷東	月氏道	安定	東漢無	道南
嚴道	蜀郡	東漢同	榮	蒲氏道	蜀郡	東漢同	鎮東
			經				松潘

(13)錄自柳詒徵中國文化史上册第三十一章第三九〇—三九一頁

汶江道	蜀郡	東漢同	茂縣	句氏道	廣漢	東漢同	文東	縣北
剛氏道	廣漢	東漢同	平武	陰平道	廣漢	東漢同	文鳳	縣北
武都道	武都	東漢同	成縣東	故道	武都	東漢同	西	縣北
平樂道	武都	東漢無	成縣南	嘉陵道	武都	東漢無	禮	縣
修成道	武都	東漢無	成縣南	下辨道	武都	東漢縣	武	都
棘人道	犍爲	東漢同	宜賓	靈關道	越嶲	東漢同	西	山北
夷道	南郡	東漢縣	宜都	營道	零陵	東漢縣	甯	遠南
冷道	零陵	東漢縣	道縣	連道	長沙	東漢縣	西	湘鄰

第三節 諸侯王國及郡縣官制

漢興之初，諸侯王皆掌治其國，設置官屬，制同中央，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，既據有土地，私循其民，復得任官吏，樹植羽翼，除丞相外，其餘百官，均歸自辟。前漢書衛山王賜傳，如淳注引漢儀注，吏四百石以下，諸侯王得自除國中。百官表云：『縣丞尉四百石至二百石』。漢儀注，所言指丞尉也。賈誼傳言諸侯王不法事云：『彼自丞尉以上，偏置私人，如此則非制矣』，凡此不僅證明漢初宗室勢力之盛，亦且證明地方官吏任免權之不統一也。景帝既平七國，乃將任用官吏權收歸中央，不令諸侯王復治其國，天子爲置吏，改丞相曰相，省御史大夫諸官，置內史以掌太守之任，中尉以掌兵柄，長丞皆損其員，此一變也。宣帝時諸侯王相之地位，猶在郡守之上，¹⁴元帝初元三年，令諸侯相位在郡守下，¹⁵師古注曰：『此諸侯謂諸侯王也』。及成帝綏和元年，復省內史，更令相治民如郡太守，中尉如郡都尉，¹⁶是自景帝以來，相之地位，已幾經變遷，雖其間侯王之相有別，侯國之相如令長，王之相如太守，¹⁷兩者同名而實異，不無時有所混淆，要之相至成帝時，不復能總綱紀，統衆官，則無疑義矣，此又一變也。抑有不解者，何武傳云：『武與丞相方進

(14)見前漢書卷八十一孔光傳

(15)見前漢書卷九元帝紀

(16)見前卷十九百官公卿表

(17)參閱王鳴盛十七史商榷卷十五侯王相有別

共奏，言住者諸侯王斷獄治政，內史與獄事，相總綱紀輔王，中尉備盜賊。今王不斷獄與政，中尉官罷，職並內史，郡國守相委任，所以一統信安百姓也。今內史位卑而權重，威職相踰，不統尊者，難以爲治，臣請相如太守，內史如都尉，以順尊卑之序，平輕重之權，制曰可，以內史爲中尉。』與百官表所載不符，似哀帝時仍復內史，而代以中尉職權矣。其變遷始末，已不可深考，要之終西漢之世，諸侯王國官制，由繁而簡，任免統轄之權，逐漸收歸中央，系統日趨整一，則又無疑義也。降及東漢，王國各置傅一人，相一人，相職亦如太守，侯國置相一人，職同令長，官簡職卑，更可見矣。

郡縣官制，多仿嬴秦，郡置守，掌治郡，秩二千石。有丞，掌佐守治民，秩六百石。邊郡又有長史，掌兵馬，秩皆六百石。郡各有郡尉，掌佐守典武職甲卒，秩比二千石，亦有丞，秩比六百石。景帝中元二年，更名郡守爲太守，凡在郡國，皆掌治民，進賢，勸功，決訟，檢姦。常以春行所主縣，秋冬遣無害吏案訊諸囚，平其罪法，論課殿最，并舉孝廉。郡尉亦更名爲都尉，此郡官要職之大略也。其關於縣者，設置令或長，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，皆有丞尉，丞佐縣兼主刑獄囚徒，尉掌緝捕武事，秩皆四百石至二百石，此縣官要職之大略也。觀於漢制，有不可不察者數事；守尉皆二千石，而俱有丞以佐之，尉之尊，固與守等，非丞掾以下可擬也。然究之事實，亦因人而變焉。酷吏傳載甯成爲濟南都尉，而邳都爲守，始則數都尉步入府，因吏謁守如縣令，其畏都如此，及成往，直凌都出其上。又周陽由爲守，視都尉如令，爲都尉，凌太守，奪之治。此其一。都尉不特典軍，亦未常不行太守之事也。武帝欲以甯成爲郡守，御史大夫公孫弘言成爲濟南都尉，其如狼牧羊，不可令治民，上乃拜成爲關都尉。¹⁸此猶事之未見諸實行者。吾丘壽王傳云：「上以壽王爲東郡都尉，不復置太守，是時軍旅數發，年歲不登，多盜，乃賜壽王璽書曰：子在朕前之時，知略幅湊，以爲天下少雙，及至連十餘城之守，任四千石之重，職事並廢，盜賊縱橫，甚不稱前時，何也。壽王謝罪，因言其狀。』又翟義爲南陽都尉，行太

(18)凡前漢書卷九十酷吏傳，茲擬傳，

守事，行縣至宛，以事按宛令，下之獄，威震南陽。諸如此例，史不絕書，此其二。又太守雖掌治郡，亦兼治軍，當時太守，有郡將等別稱。孫寶傳稱寶爲京兆尹，吏侯文稱寶爲將。酷吏傳嚴延年爲涿郡太守，掾靈吾趙繡稱延年爲新將。師古注謂新爲郡將也。謂守郡爲郡將者，以其兼領武事也。韓延壽爲潁川太守，傳中述其都試講武甚備。翟義爲東郡太守，以九月都試，日勒車騎材官士起事。如淳曰：「太守，都尉，令，長，丞，尉，會都試，課殿最也。」淮南王安傳謂安欲發兵反，先令人作旁近郡太守都尉印，凡此可見守尉互掌兵權也。此其三。郡之官職如此，縣之官職，當亦同狀。世徒見漢代設官分職之典則，遂目爲已採軍民分治之原理，而不知其實際運用，殆有不盡然者。此讀史者所應深察者也。光武既濟大業，務從簡要，設官立法，多沿前漢之舊。郡縣官制，初亦同於前漢，其後略有變遷，視太守尤重，或以尙書令僕射出典一郡，或自典郡入爲三公。建武六年，復省諸郡都尉，並職太守，無都試之役，每有劇職，郡臨時置都尉，事訖罷之。郡將之權，自茲日大，此其要點也。至於每縣邑道，大者置令一人，千石。其次置長，四百石。小者置長，三百石。丞各一人。尉大縣二人，小縣一人。邊縣有障塞尉，掌禁備羌夷犯塞，與前漢之制，又大同而小異焉。

佐治官吏之可知者，郡以下兩漢均置諸曹掾史，功曹史主選署功勞，倉曹史掌倉庫，決曹掾主罪法事，賊曹掾主刑罰。東西南北中五部督郵，掌監屬縣。此外又有主簿，書佐等職。縣以下西漢有功曹，戶曹，掾史，縣掾，縣史，令史，門下掾，獄中等職。東漢則諸曹略如郡員。至其組織系統，職掌員額，均不可備悉。惟其用人之法，均歸郡守縣令長自辟，且所錄用，無非本郡縣人。前漢書鮑宣傳云：「宣爲豫州牧，郭欽奏宜舉錯煩苛，代二千石署吏」，是知置吏乃二千石之職，州牧且不得而侵之也。京房傳亦載房爲魏郡太守，自請得除用他郡人，從知漢時掾屬，無不用本郡人者，房之此請，實爲破格。又杜氏通典言漢縣有丞尉及諸曹掾，多以本郡人爲之，三輔則兼用他郡。魏晉以後，此風始易，選任之權，屬諸吏部矣。尤有可述者，掾吏爲長吏所辟置，卽同家臣，亦有君臣之分，氣節相矜，往往周旋於死生患難之間，並至有甘以身殉者。或於舉主長吏之喪，爲之持

服三年。史策所載此類例證頗多，不勝枚舉。¹⁹ 綜覈其跡，是猶有古封建制度之餘風焉。

郡縣以下鄉官之制，亦多沿秦舊，大率十里一亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼。三老掌教化，嗇夫職聽訟，收賦稅，游徼徼循禁盜賊。而多出於選舉，其權可與縣令丞尉以事相教，甚或對天子王侯直接言事。高帝紀云：『二年二月，令舉民年五十以上修行能率衆爲善，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。』此其出於選舉之證也。漢王至雒陽新城，三老董公遮說漢王爲義帝，發喪，遂以收天下。壺關三老茂上書武帝，明戾太子之冤，天子爲之感悟，此對天子直接言事之故事也。不寧唯是，其嗇夫亭長彙可自制科條，役使游惰，其善者至於上掩郡縣長吏之名，死而民祀之。後漢書爰延傳載爲外黃鄉嗇夫，仁化大行，民但願聞嗇夫，不知郡縣。仇覽傳言覽爲蒲亭長，勸人生業，爲制科令，至於菓菜爲限，雞豚有數，農事既畢，乃令子弟羣居，還就學。其剽輕游恣者，皆役以田桑，嚴設科罰。躬助喪事，賑卹窮寡，期年稱大化。而米色爲桐鄉嗇夫，官至大司農，死屬其子曰：『我故爲桐鄉吏，其民愛我，必葬我桐鄉。』及死，其子葬之桐鄉西郭外，民共爲起冢立祠，歲時祭祀不絕。凡此皆證漢時三老多忠信老成之士，而能各率其義以道民也。推其所以致此之故，亦以上之人所以禮之者甚優，故人知自好，而賢才往往出于其間耳。天下之治，始於里胥，終於天子，自古及今，小官多者其世盛，大官多者其世衰。鄉亭之吏，最爲親民，苟與郡縣長吏相助爲理，天下有不晏然者乎。漢於鄉官頗知重視，此又足爲後世法者也。

第四節 刺史職權之變遷

按察郡事，秦有監察御史，漢初省之。惠帝初年，遣使監三輔郡，察訟詞，後復襲秦之舊，監察御史，文帝以其不奉法，乃遣丞相使出刺，並督監察御史，於是置監察御史之上，復設監察之官，惟不常置。迨武帝分天下爲十三州部，置州部刺史，叠床架屋之弊既除，監察之制始定。論刺史之職權，明定爲傳車周流，巡

(19) 參閱趙翼陔餘叢考卷十六第十一—十五頁

行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷治冤獄，以六條問事。『一曰強宗豪右，田宅踰制，以強凌弱，以衆暴寡。二曰二千石不奉詔書，遵承典制，倍公向私，旁詔守吏，侵漁百姓，聚斂爲奸。三曰二千石不恤疑獄，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，妖祥詭言。四曰二千石選舉不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。五曰二千石子弟恃怙榮勢，請託所監。六曰二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損政令。』²⁰ 此關於監察強宗豪右及二千石者也。又自吳楚反後，朝廷防禁藩國益嚴，刺史總率一州，尤以督察藩國爲要務。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。²¹ 此關於監察藩國者也。至若守令事，刺史不當與。史言朱博爲冀州刺史，勅告吏民，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，而辭宣上疏，言吏多苛政，縣教煩碎，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。是皆證明刺史職權，僅在監察郡國行政，而不能直接理民也。抑有進者，刺史之權雖甚重，而秩則甚卑。蓋所監轄者一州，其中郡國甚多，守相二千石皆其屬官，得舉劾，而其秩僅六百石。夫秩卑而命之尊，官小而權之重，此大小相制，內外相維之意也。而成帝末年翟方進何武乃言，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，請罷刺史，更置州牧，秩二千石。不知守相者，天子所任以總乎外者也。位尊權重，已易流爲專擅，故不得不監以臨之。刺史者所以監察郡國者也。秩卑則其人激昂，權重則能行其志，有舉察之勤，無陵犯之憂，指臂相使，輕重有數，未可易也。苟非然者，以刺史之位卑也，而重設之以州牧，使其權位俱駕乎守相之上，則中材僅循資自全，強者至專橫裂土，輕重相準之效未覩，而大小相維，內外相統之微意盡失。故朱博以漢家故事，置部刺史，秩卑而賞厚，咸勸功樂進。州牧秩真二千石，位次九卿，九卿缺，以高第補，其中材則尚自守而已，恐功效陵夷，奸軌不勝，請罷州牧，復置刺史。此西漢

(20) 見前漢書卷十九百官公廡表七上第七頁師古注。

(21) 詳見王鳴盛十七史商榷卷十四第二頁刺史察藩國。

刺史職權之論戰，及其變遷反復之大略也。降及東漢，刺史設有治所，寔成定職，苟省歲入奏事之煩，遂失內外相聞之意。及於孝靈，政化衰缺，四方兵寇，更以刺史威輕，不足禁止暴亂，遂改刺史爲州牧，於是豪傑各欲據有州郡，劉焉劉虞且以九卿出領州牧，州牧之權，自茲遂重，儼然爲地方行政長官，是二級制也，而已爲三級制造端矣。

第五節 吏治之美

從來言吏治者，必首稱漢，而循吏之多，漢爲最著。吏考其故，亦以立制之善，不盡由人也。西漢英主知治平之道，在於得人，故求賢之詔屢下，其於賢者，雖偶陷法網，亦多寬赦而拔擢之。如魏尚坐事繫獄文帝感馮唐之言，遣使持節赦其罪，拜爲雲中太守，匈奴忌之。武帝擢韓安國於徒中，拜爲梁內史，骨肉以安。張敞爲京兆尹，有罪當免，黜吏知而犯敞，敞收殺之，其家自免，使者覆獄，劾敞賊殺人，上逮捕不下，會免，亡命數十日，宣帝徵敞，拜爲冀州刺史，卒獲其用。²²凡此可知漢代貪求材器，及於囚徒，此治之所由美者一。孝宣帝稱曰：「庶民所以安其田里，而無歎息愁恨之聲者，政平訟理也。與我共此者，其爲良二千石乎」。故拜刺史守相，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，其慎重若此，史家常嘖嘖稱之。抑不獨宣帝爲然也，文帝嘗謂季布曰：「河東吾股肱郡，故特召君耳」。武帝賜嚴助書曰：「久不聞問，具以春秋對，毋以蘇秦縱橫」。光武勞郭伋曰：「賢能太守，去帝城不遠，河潤九里，冀京師並蒙福也」。天下之大，不過數十郡國，而二千石之行能獲簡於帝心，以視後世之純寄耳目於監司，飾功狀於文簿者，有親疏繁簡之不同矣。又凡官吏有試守之法，諸官吏初除，多試守一歲，迺爲眞，食全俸。例如趙廣漢守京兆尹，尹翁歸守右扶風，韓延壽守左馮翊，張敞守太原，俱滿歲爲眞。此類例證頗多，不必備舉，要之其立制之意，有足多者。此吏治所由美者二。不僅此也，凡居官者，恆使之久於其任。自孝文以來，數歲爲吏者，長子孫以官爲氏。倉氏，庫氏，則倉庫吏之後也。循吏傳言宣帝以爲太守吏民之本也，數變易，則下不安，民知其將

(22)見前漢書卷八十六王嘉傳

久，不可欺罔，乃服從其教化。黃霸亦曰：『數易長吏，送故迎新之費及奸吏緣絕符書，盜財物，公私耗費甚多，皆當出於民。所易新吏，又未必賢，或不如其故：徙相益爲亂。凡治道去其泰甚者耳。故許丞廉吏，雖老病聾，不欲更易，且善助之。降及東漢，雖世祖以二千石長吏多不勝任，時有纖維之過，交易紛擾，而自朱浮上疏之後，牧守易代頗簡。⁽²³⁾ 順帝時，典城百里，亦轉動無常，而尚書令左雄上疏，帝感其言，復申無故去官之禁。⁽²⁴⁾ 故東漢之世，祭彤爲遼東太守，幾三十年，王霸爲上谷太守亦二十餘歲，其餘或十餘歲，或七八年，均獲久於其任。夫天下非一時之用也，海內非一旦之功也，艱難之業，當累月經年，始見功效，守宰數見換易，則人不自保，各相顧望，無自安之心，流弊所至，不可究詰，豈僅耗費公帑而已哉。漢代重視久任之制，此與後世選調無時，視官府如傳舍者，又自不同。此其吏治所由美者三。抑有進者，漢沿周秦遺規，有歲計之法，郡縣每歲斷以九月上計，而宣帝時責爲相者考覈名實。黃龍元年，曾下詔曰：『上計簿，具文而已，務爲欺誑，以避其課，三公不以爲意，朕將何任。御史察計簿，疑非實者，按之真僞，毋得相亂。』⁽²⁵⁾ 蓋非計簿得窮，不足以統計天下之盈虛得失也。然此猶僅簿書文墨上之考覈耳，至於吏治之良窳，人事之得失，亦有考察之方，州部刺史以察郡爲職，郡守有稽縣之權，功過既定，賞罰隨之。或以太守而入爲廷尉，大司農，或以刺史而遷爲太守，或以郡縣令而遷爲京輔令尉，或賜金，或增秩，或免，或罪，例不勝舉。⁽²⁶⁾ 及元帝時，京房奏考功課吏治，上遂以房爲魏郡太守，居得以考功法治郡，規劃益精，致令公卿朝臣皆以其言煩碎，疑不可行，其緝密蓋可想見。迨至東漢，考功課吏之制未衰，雖光武不信舊典，信刺舉之官，黜鼎輔之任，至於有所劾奏，便加退免，覆案不關三府，罪譴不蒙澄察，朝廷不免有以使者爲腹心之讎，使者不免以從事爲耳目之弊。然其時勤約之風，行於上下，官吏之有善績者，往往不絕。其後諸帝，亦守制不移，此兩漢吏治之所由美者四。夫萬機之廣，固非以一人所能治也。親民之官，莫過於守令，守令賢而民事理，吏職修而民情達，否則安望其致太平而延國命乎。漢之盛世，其重視

(23) 見後漢書卷六十三朱浮傳

(24) 見全上卷九十一左雄傳

(25) 見前漢書卷八宣帝紀

(26) 參閱徐天麟西漢會要卷三十九考課

親民之官有若此者，慎其選而重其命，久其任而課其成，在上者以重臣尊守相，故守相多重臣之風，以循吏期守令，故守令有循吏之行，吏治焉得不美哉。

第六節 結 論

綜觀兩漢地方政治制度變遷之跡，讀史者所應加以深察之點，約有二端。一爲漢初多沿秦舊，惟以矯秦孤立而亡之弊，遂割海內而立宗子，封功臣以爲輔翼，封建郡縣並行，以爲王室樹有屏藩，天下可以久安。然而數年之間，諸侯王叛背之禍踵接，陵遲不救者三代，時則有叛國而無叛郡者何也。失在於制，不在於政也。於此可見秦制之得，益足發人深省矣。一爲武帝改劃州郡，設置刺史，略仿秦之監御史之制，而秩裁六百，以卑臨尊，監糾非法，毋過六條，其意至深。蓋天下之大，分郡既多，檢察實難，民情之隱，百吏之行，天子不能一一了然於心，而無所蔽，故欲使耳目能周，真僞悉達，必賴有監司以補其缺，而又慮監司之設，紊亂郡縣之制，爲免除重床疊架之議，防杜尾大不掉之漸，故使其傳車周流，歲入奏事，僅糾察郡國行政，而不直接理民。論者不察，以爲自武帝改置州部，地方二級制度之精神遂墮，此殆未能深識孝武之用心，而誤認州部之改置，卽以州統郡也，斯亦謬矣。厥後成帝改刺史爲州牧，哀帝復爲刺史，循環往復，名號屢更，權寄亦重。延及漢末，寔成定職，州牧內親民事，外領兵馬，跨越州郡，形同割據，制偶變於一時，禍遂延於數世，此正武帝所慮者，而後人不察前人立法之意，輕舉變更，其召亂而生事也，不亦宜乎。路史封建後論曰：「天下之枉，未足以害理，而矯枉之枉常深，天下之弊，未足以害事，而救弊之弊常大」。此其言頗有至理，驗之漢事，既已不爽，證以他事，亦無不合，然則規劃政治制度者，宜有以慎其始而慮其終也。

