

2007

湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版



两汉县行政研究

邹水杰
著

湖南人民出版社

● 2007湖南省优秀社会科学学术著作立项资助出版

两汉县行政研究

邹水杰 著

湖南人民出版社



序

岳庆平

秦汉史由于受史料的限制，要取得研究上的突破，难度颇大。而秦汉地方行政制度的研究更是前辈学者多有探讨、研究成果相当丰富的领域，这个选题的难度是可想而知的。幸喜 20 世纪以来不断有新材料发现，尤其是尹湾汉简、张家山汉简和里耶秦简的发掘与发表，使得两汉地方行政研究中新的突破成为可能。邹水杰抓住这一契机，充分利用新出的简牍资料，结合传世文献、金石碑铭、其他出土文字资料和考古资料，成功采用多学科结合的方法，对两汉县行政进行了细致而深入的研究，提出了一些新的见解，有利于推进当前的秦汉史研究。综观本书，主要有以下几点特色：

一、本书不是把两汉四百年作为一个没有变化的横向平面来进行扁平的研究，而是在以空间为维度的横向研究基础上再作时间段上的纵向比较，注重对县行政运作的变迁研究。书中不管是对县禄秩等级、县廷官员设置的研究，还是对县行政运作中吏治与教化关系的探讨，都把不同阶段的情况区分开来，以彰显汉代地方政治的变迁。同时作者对史料缺乏的地方进行了变通处理，主动留空，让这些地方成为整体研究中待补充的空白，而不是勉强为之，体现了作者对汉代地方政治变迁研究



中既注重连续又正视断裂的处理技巧和实事求是的研究态度。

二、本书不仅在县行政组织和行政载体上作相对静态的制度描述，而且进一步从动态的角度分析两汉县行政运作的演化。本书正是从县廷政治运作中丞与尉微妙关系的变化和属吏的公私亲疏变化、朝廷执政思想中文法行政与道德教化的关系变化、不同时期内外势力对县行政影响的变化、县廷与郡府和乡里社会关系的动态变化中，归纳总结出两汉县行政运作的动态变化与发展趋势。这种动态与静态研究相结合的方法，立体地展示了两汉县行政运作的实态。

三、作者征引和驾驭史料的能力很强，辨析细致，分析精到，下判断时分寸也把握得比较好。在尽量占有传世文献并经过鉴别考订的基础上，本书通过大量使用简牍、碑刻、印章、榜题、图像等考古资料，弥补了传世史料可能出现的年代不清和过度抽象的缺陷，有利于厘清史料所指的时代和地域范围。书中对不同时代、不同地区县丞和县尉设置的考证，对县属吏在前后时段设置的考证等，都体现了出土资料对传世文献的补正作用。而对从相关史料钩稽出来的个案之研究，更是注意其与整体构架的联系，使个案成为与整体研究相联系的有机组成部分而不是孤立的个案研究，这样还原出来的历史，既生动又真实。

四、作者对前人论著搜罗丰富齐备，从早期著作到最新的论文（包括港台和海外学者的相关研究）都相当熟悉，而且对其优劣长短有深入了解，评述相当到位。对前人研究的不足更是体现了作者理解之同情。这些方面体现了作者开阔的学术视野、求真务实的研究态度和对前辈学人应有的尊敬。本书以两汉县行政运作的动态变迁为突破口，正是建立在作者对前人研究成果深切了解的基础之上的。

本书在对史料深入挖掘和缜密考订的基础上，提出了一些新的见解，有的是对前人研究的延伸，有的是修正前人研究的



不足，有的是通过研究提出自己独到的看法。书中对县寺官署的详实描述、对县禄秩等级变化的考证、对县廷吏员设置与演变的分析、对三老地位与作用的探讨等，都提供了较前人更精细的分析和更详实的论证，使我们对相关问题的认识更加深入和周密。作者经过独立思考和研究后提出的长吏迁升不必经过“二百石之关”、县一直为两汉地方行政重心的看法，对前人的成说提出了异议。这是他在广泛占有材料的基础上，层层展开，步步推进后提出来的，最终突破前人的研究，形成了他自己的一家之言，体现了他独到的思考和对重大问题的关注。对从汉初行政与教化“二元格局”的概括以及内外势力对县行政运作影响的揭示等，也在一定程度上体现了作者的创新思维和研究能力。

邹水杰在北京大学攻读博士学位的三年时间里，扎扎实实研读史料，一丝不苟做学问，他的博士学位论文获得了匿名评审专家和答辩委员的好评。回到工作岗位以后的三年时间里，他不断对论文进行修改和充实。摆在读者面前的这本书，就是他这几年深入研究的成果。衷心希望他今后在相关领域的研究中取得更丰硕的成果。

2007年9月24日于北京



目录

绪 论	(1)
-----------	-------

一、关于本书的选题与写作意图	(1)
二、相关研究成果的概述	(2)
三、史料检讨与方法论	(23)

第一章 县行政载体的建置概况	(25)
----------------------	------

第一节 禄秩等级的确立与变化	(25)
第二节 官寺的建筑格局	(39)
第三节 县行政吏员设置	(57)
一、行政长官的称谓与设置	(58)
二、丞尉的设置	(68)
三、属吏设置与公私僚属的并存	(81)

第二章 县行政的基本职掌	(112)
--------------------	-------

第一节 以理讼与治安为代表的政治职掌	(113)
一、理讼断狱	(113)
二、治安管理	(116)



三、征发徭役	(120)
四、管理军队	(124)
第二节 以赋敛与劝课为代表的经济职掌	(128)
一、户籍管理与赋税征收	(128)
二、劝课农桑	(134)
第三节 以兴学与教化为代表的文化职掌	(136)
一、兴办学校	(137)
二、教化吏民	(139)
三、移风易俗	(140)
第四节 以尊贤与赈恤为代表的社会职掌	(144)
一、尊贤奖孝	(144)
二、赈恤穷寡	(147)

第三章 县令长背景与迁转研究

第一节 西汉县令长的背景与迁转	(152)
一、传世文献所见西汉县令长的分析	(152)
二、尹湾汉简所记东海郡县令长的分析	(170)
第二节 东汉县令长的背景与迁转	(178)
一、献帝前东汉县令长的分析	(179)
二、献帝时期县令长的分析	(211)

第四章 从文法行政到轨德立化

第一节 从“以法为教”到从俗教化	(222)
一、秦代文法吏的“以法为教”	(222)
二、汉初文吏行政与三老教化的二元格局	(228)
第二节 王霸并用：武帝后向行政一元化的过渡	



.....	(242)
第三节 “轨德立化”：献帝前的儒吏行政	(255)
第四节 “威恩并著”：献帝时民政与军政的合一	(270)

第五章 内外势力对县行政运作的影响 (276)

第一节 县掾属的权力扩张	(276)
一、掾属的行政运作权力	(277)
二、掾属素质决定的行政腐败	(280)
三、掾属权力增大造成的权力旁落	(284)
四、乡吏权力扩张导致的权力下移	(288)
第二节 外部势力的侵入	(293)
一、豪侠势力对运作的破坏	(294)
二、豪族势力对运作的妨碍	(298)
三、贵戚势力对运作的侵害	(303)
四、其他势力对运作的干扰	(307)

第六章 地方行政重心和社会对县行政的反馈 (313)

第一节 县为地方行政重心论	(313)
一、再论武帝前县为地方行政的重心	(314)
二、武帝后县为地方行政重心地位的延续	(321)
三、东汉洛阳令与河南尹关系的个案分析	(335)
第二节 乡里社会对县行政的反馈	(342)
一、乡里刑讼与县行政的影响	(342)
二、民众对县中良吏的颂扬	(347)



结 语	(352)
一、县行政载体	(352)
二、县行政基本职掌	(354)
三、县令长的背景	(355)
四、行政运作的动态变化	(356)
五、内外势力对县行政的影响	(358)
六、县行政的重心地位与社会的反馈	(359)

参考文献	(363)
------------	-------

附 录	(402)
-----------	-------

附图	(402)
----------	-------

附表	(405)
----------	-------

后 记	(458)
-----------	-------



绪 论

一、关于本书的选题与写作意图

政治制度史是史学研究的基础，为历代学者所推重。正因为这样，学者对历代政治制度史都研究得较为深入。而秦汉政治制度史，更是治中国史的学者精心耕耘过的领域。因此，到今天，两汉政治制度史可说已是题无剩义。近年来，学者们对制度史的研究进行反思，在思考一个政府的制度与制度实施之间的关系，这就涉及行政史的研究。与政治史相比较而言，行政史更关注政策的实施与制度的运作状况。当然，这都是就狭义的政治史与行政史而言的。政府行政，又可细分为中央行政和地方行政。地方行政，由于涉及国家与社会之间的关系问题，一直备受关注。20世纪初有一批学者在当时特定的环境下对地方行政，特别是县行政研究注入了很大的热情，写出了大量有很高学术价值的论著。80年代以来，沉寂了几十年的地方行政史研究再度成为热门。有关汉代行政史的研究在一系列出土文物资料的推动下，取得了一些突破性的成果。然而，继承和超越20世纪40年代研究成果的地方行政史著作还未出现。本人在细读40年代瞿宣颖、严耕望等人的著作时，感到这还是一个可以有所为的课题，因此就酝酿了本书的选题。

本书名《两汉县行政研究》，在这里有必要对选题的内容



作一界定。名为“两汉”，主要是想搞清由西汉初到东汉末县行政及其运作的发展变化，在以空间为维度的横向研究基础上再进行时间段上的纵向比较，而不是笼统地把两汉400年视为一个没有变化的静态来做一种扁平的研究。另外，有关秦的情况我主要只想就秦简中的资料，在相关具体问题上作追溯性的说明，并以此作为对西汉初研究的基础，在很多问题的研究上并未将秦的内容包括进去，因此不云“秦汉”而为“两汉”。但这并不表示论文中对某些具体问题的论述时不涉及秦。本书所说的“县”，是指两汉地方政府中具体治民的县一级行政机构，亦即当时的县、道、邑和侯国，不包含平行的如盐铁官等都官系列、侯家丞系列和边界的候官等不以治民为主要职责的政府机构。在借鉴现时有关县行政研究著作的基础上，考虑到两汉地方行政的具体情况，选择了“县行政”而非“县级行政”作为题目，也正是为了让研究内容更集中和单一，甩开一些没必要纠缠的细枝末节，从而使研究有可能更深入。而“行政”则是力求展示当时的运作过程，也就是县行政人员，包括丞、尉等佐吏和诸曹掾史、啬夫亭长等属吏，是如何在县令长的领导下完成上级交给的行政任务的方式与过程。又由于前人的研究中，对县廷掾属的考定、具体行政措施与方法的研究都已经比较深入，本书就想以前人研究较为薄弱的、有关县行政吏员设置及运作在两汉400年中的动态变化为研究对象，来探讨两汉的县行政，而非谈及有关县行政的所有方面。因此本书主要从这两个点上进行纵横挖掘，以求得对两汉县行政一个较为深刻的认识。

二、相关研究成果的概述

一个地方行政史是政治史研究中的一个重大问题，很多学者在这方面取得了成果。就两汉而言，学者们除了注重研究地方政治制度史，对地方郡、县行政史的研究，也很早就开始了。汉



以后的学者在讨论当时地方吏治的好坏时，经常上溯到秦汉时代，很多时候且以秦汉的地方行政为效法对象。古代的政书、类书和一些考史、读史札记中就有了零星的研究。现代学者的研究就更多了，现分述如下：

（一）新中国建立前的相关研究

较早的研究高潮出现在20世纪30—40年代，在对县乡自治的理论与实践的探索中，学者们不仅利用国外传来的行政学理论进行研究，而且注重对中国古代的县行政作一总结，以求为当时的地方行政制度改革提供借鉴。当时涌现了一个研究地方行政史的高潮，对两汉县行政史的研究也出了不少成果。活跃在当时以及稍后学术界研究两汉地方行政史的主要有强汝询、黄绶、瞿宣颖、苏晋仁、严耕望、劳榦等人^①。

最先全面论述汉代地方行政的是强汝询《汉州郡县吏制考》^②，分州吏考、郡吏考和县吏考，对两汉州、郡、县官吏的设置进行了简要但全面的考证。而后，他在《杂论》中对两汉的地方吏治与后代的地方吏治进行了较多的比较，充分肯定了两汉地方吏治的优点，也指出其弊端，有不少真知灼见。他在前人如王应麟、顾炎武等考史笔记的基础上，第一次就汉代地方行政进行了全面的概述，尽管他不是专门研究县行政，在具体问题的论述上也失之于粗简，或有美化汉政之嫌，但实开后人研究此问题之先河。

① 当时有关汉代县政研究的文章有：强汝询：《汉州郡县吏制考》，《中国学报》第3卷第6、8、9期（1912）；黄绶：《两汉地方行政史》，《心力杂志》第9、19期（1933，1934）；瞿宣颖：《两汉之县令制度》，《禹贡》第6卷第1期（1936）；罗继祖：《两汉郡国令长考》，《东方学报（京都）》14卷（1943）1、2期；严耕望：《西汉郡县属吏考》，《西汉郡县属吏补正》，《中国文化研究》第2、3期（1942，1943）；苏晋仁：《汉代之县政研究》，《市县行政研究》2卷3期（1944）；瞿宣颖：《两汉县令制度》，《中和》5卷4期（1944）；苏晋仁：《汉代县吏之职权及其运用》（上、下之），《市县行政研究》第3卷2、3期（1944）；张震泽：《两汉之县制》，《东方杂志》第42卷8期（1946）。

② 《求益斋全集》本，文成于咸丰五年（1855），光绪二十四年（1898）刻本，后连载于《中国学报》（1912年）。



还有一本出版于90年代,但撰成于1926年冬的黄绶《两汉行政史手册》^①。书中有些部分于1933年、1934年在《心力杂志》(第9、19期)上发表过。本书虽原名为《两汉行政史》,实仅研究两汉地方行政,从地方行政职官、禄秩、印绶、奖惩及各种具体行政如内务行政、教育行政、军事行政、司法行政等7个方面作了专门研究,分上、中、下三编,以16章(含附论)的篇幅对两汉地方行政作了全面描述。

值得重点提出来的综合性成果是瞿兑之、苏晋仁合著的《两汉县政考》^②。这是迄今为止对两汉县行政研究得最为详尽,也是最为重要的一本著作。本书分西汉与东汉,分篇进行叙述。首先讲朝政与地方行政之相关,对汉代政治进行鸟瞰式叙述;次明县之组织机构,对县廷官员情况一一交代,并对县廷情况进行推测;然后论述其行政职掌,以教化、赋税、徭役和刑讼等为目的;复次讲吏员之铨选与课绩,见其出身迁黜,以明当时的用人政策;继而考其仪制待遇、印绶、舆服和赐赉,以见国家礼遇令长之殷厚;最后考证县与郡的关系,以见上下的联系,在县吏动态一目中对县吏的交游活动有所论述。东汉史料较多,增加京县与边县、令长与掾属、县与州的关系三篇。后面附有两汉县政大事年表和两汉令长表。本书作者基本上利用了当时能够见到的史料,勾画出了两汉县级行政的全貌,特别对两汉县的日常行政与职掌,作了较详细的描述。但囿于时代的限制,材料丰富但研究性的东西稍嫌过少;注重对后代借鉴的视角,没有太多注意到当时县行政本身的动态变化。由于材料的原因,

① 黄绶:《两汉行政史手册》,中州古籍出版社1991年。根据本书徐中舒的《序》和作者早先出版的《唐代地方行政史·自序》(永华印刷局1927年),本书写成于1926年冬。《自序》云:“愚诚不自揆,尝有志编中国地方行政史,始于秦、终于民国。客冬既成秦与两汉矣,今年春,复从事于唐代,三阅月,而草创粗成。”(此序写成于1927年5月)按作者原序,本书原名为《两汉地方行政史》,作者并发表了当时撰写的序言。见《〈两汉地方行政史〉自序》,《国学月报》第2卷1期,1927年3月。

② 中国联合出版公司1944年。



本书轻西汉而重东汉。

瞿书之后的又一部重要著作是严耕望作于20世纪40年代的《中国地方行政制度史》上编卷上《秦汉地方行政制度》^①（按作者“自序”，本书写成于1947年）。作者认为汉代地方行政中，郡为地方行政之重心，因此本书重郡而轻县。在对县级行政的研究中，首先叙述县廷组织，按县长官、佐官、属吏、乡亭吏的顺序进行。又通过上计、监察、任迁途径、籍贯限制和任用等科目分别进行论述，特别对县廷属吏的设置，分纲纪、门下、列曹进行极详细的考证，得出县廷纲纪设有功曹、廷掾，门下设主簿、主记室、录事、少府、门下游徼、门下贼曹、门下掾、史书佐、循行、干、小史、门下祭酒、议曹，列曹分户曹、时曹、田曹、水曹、将作吏、仓曹、金曹、市掾、集曹、法曹、厩令史、啬夫、司御、传舍、候舍、道桥津史、兵曹、库啬夫、塞曹、尉曹、狱司空、贼曹、贼捕掾、辞曹、狱掾史、盟掾。本书在整个地方行政制度史的研究上是一个里程碑式的重要成果，视野较为开阔。但他把两汉放在一起论述，没有注意进行动态分析，对有些个案的史料也存在普遍化处理的问题。他的研究是一种比较普遍化的制度史，或者说是一种制度史构架。但他的很多研究成果，特别是对两汉制度成熟时期县属吏的考证与钩稽，很多可以说是不刊之论。

想特别提出来的，是半个世纪后，由于尹湾汉墓简牍的发现与公布，廖伯源撰成《简牍与制度——尹湾汉墓简牍官文书考证》^②一书，除证实严书的相关结论外，考证《东海郡下辖长吏名籍》中约有43.56%的郡长吏是由地方属吏以功升迁的，汉代仕进制度当大幅改写。对地方官吏籍贯限制之制，他除以大量例证补正师说外，并得出侯家丞及文学应无籍贯限制、盐铁官有籍贯限制的新见解。他还考订了《东海郡吏员簿》，推

① “中央研究院”历史语言研究所1961年。

② 台北：文津出版社1998年出版；广西师范大学出版社2004年增订本。



论《秦汉地方行政制度》所考汉代郡县政府组织之属吏名目，为西汉中叶以后及东汉郡府县廷组织扩大后属吏的实际吏员数；《东海郡吏员簿》所列，则为汉初制定的郡县属吏吏员名目等。本书实是对严书的补正之作，利用尹湾汉简文书记录，对地方官吏的迁转与除任有较精到的研究，反映了学术上的薪尽火传。

中华人民共和国建立前的研究取得了很大成就。但由于其着眼点在于以往的制度对现今的县制改革的借鉴作用，因此，其研究重心并不在于探索汉代地方行政发展的轨迹和其自身发展规律，对现象的描述多，深层次的研究少。各研究者之间也可能是信息不通的原因，极少利用别人的成果，出现了一些重复劳动。

（二）1949年后港台的相关研究

1949年以后，在相当长的时期内，两汉地方行政制度研究的重心在港台。以劳榦、严耕望等为代表的秦汉地方行政制度史研究取得了不菲的成绩。特别是劳榦，他从对居延汉简的研究入手，再扩展到对整个汉代地方行政制度的研究。他在《汉代郡制及其对于简牍的参证》^①中，从郡守的设置、职守开篇，次及丞、掾和都尉，将文献与简牍资料结合，对两汉郡制作了系统的叙述。在文中，他特别强调：“太守的职任在本郡之内是无所不掌的。所以郡制实是地方政治机构上的基本组织。……县实际是辅郡而治，郡可以决定县的一切，如果太守想夺县权，可使令长完全不能治事。”他列举了大量材料说明郡为汉代地方政治的根本，县仅起辅助作用。但他论证的一个前提，即“令长的职权为太守所授予，其处置的权衡，仍在太守”的看法，与历史事实是相悖的。当时县令长的职权肯定来自皇帝，而非郡守。因此他得出的结论，也有需要斟酌的地方。在其后

^① 载《傅故校长斯年先生纪念论文集》，台湾大学1952年。



一篇专论县制的文章《汉朝的县制》^①中，他对县官吏在史籍中的具体表述、县令长的职责、县丞尉及掾属等问题，结合汉简做了研究。对县附属于郡的地位也有论述，显示出他在这问题上与严耕望的一致观点。

对于汉代的乡里权力，劳榦在《论汉代的游侠》^②和《汉代的豪强及其政治上的关系》^③两篇文章中对汉代的游侠与豪强作了界定，对他们与官方，特别是与地方政府的关系作了梳理，指出了这种地方支配势力对汉代社会的影响。许倬云的《西汉政权与社会势力的交互作用》^④和《由新出汉简所见秦汉社会》^⑤，考察了汉代初期政府当局和地方势力之间的冲突以及皇室当局和地方势力集团之间的联合，以及地方势力集团在汉宣帝执政后成了官僚政治的组成物之事实。他在指出行政系统中乡官中介和管理职权的同时，认识到：“乡官与豪强颇难分别，正由于正式权力与非正式权力，适在乡官一级相交而相重叠……汉帝国自然已走向编户齐民统一于皇权的局面，但皇权终究不能直接贯彻于民间的基层，在中国的皇帝制度下，不论皇权如何尊严，广土众民的基本特色，仍使社会力量与政治力量重叠且交相作用。”他的研究，为更好地理解汉代乡里权力提供了一把很好的钥匙。刘增贵在《从碑刻史料论汉末士族》^⑥中，对《华阳国志》所载“四姓”、“八族”中的姓氏出任地方掾史进行统计后指出：“士族在地方上具有相当的势力，各地的掾史之职也往往为大姓所掌握。”他并从部分汉碑阴题

① 《“中央研究院”院刊》第1辑《庆祝朱家骅先生六十岁论文集》，台湾“中央研究院”1954年6月。

② 《台湾大学文史哲学报》第1期，1950年。

③ 载《庆祝李济先生七十岁论文集》（上册），台北：清华学报社1965年。

④ 《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第35本，1964年。

⑤ 《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第51本第2分册《纪念李济、屈万里两先生论文集》1980年。

⑥ 载《中国史新论——傅乐成教授纪念论文集》，台湾学生书局1985年。