

安作璋 熊铁基 著

秦漢官制史稿

齊魯書社

安作璋 熊铁基 著

秦汉官制史稿

齊魯書社

图书在版编目(CIP)数据

秦汉官制史稿 / 安作璋, 熊铁基著. —2版. —济南: 齐鲁书社, 2007. 1

ISBN 7-5333-1766-1

I. 秦... II. ①安...②熊... III. 官制—研究—中国—秦汉时代 IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 152550 号

秦汉官制史稿

安作璋 熊铁基 著

出版发行 齐鲁书社

社 址 济南经九路胜利大街 39 号

邮 编 250001

网 址 www.qlss.com.cn

电子邮箱 qlss@sdpress.com.cn

印 刷 山东新华印刷厂

开 本 850 × 1168 / 32

印 张 32.125

插 页 3

字 数 750 千

版 次 2007 年 1 月第 2 版

印 次 2007 年 1 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-5333-1766-1/K · 554

定价: 79.00 元

绪 论

在马克思列宁主义的政治理论中，国家问题是最主要的问题之一。官吏，在一定意义上说，就是国家的代表。这一点列宁讲得最清楚，他在著名的理论著作《国家与革命》中，根据马克思和恩格斯的国家学说，阐述过“作为国家权力机关的官吏的特权地位问题”^①，在《论国家》的讲演中更明确指出：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。人分为被管理者和专门的管理者，后者居于社会之上，称为统治者，称为国家代表。”^②这种被称为“国家代表”的“居于社会之上”的“专门管理者”显然就是官吏。由此不难看出，弄清官制问题，无疑是研究马列主义国家理论所需要的。另外，在过去出版的一些所谓“政治制度史”，主要也就是一个“官制史”（其实官制只不过是政治制度的一个组成部分），如各种版本的《中国政治制度史》乃至《秦汉政治制度》等等都是如此，这从一个侧面也证明，政治制度中主要是官吏制度。

我国五十年代曾流行一种说法，认为职官是学习和研究历史的钥匙之一。不论“钥匙”这个比喻是否恰当，从中国古代史

① 《列宁选集》，第三卷一八〇页。

② 同上书，第四卷四七页。

书的实际情况看，弄清官制对学习和研究历史的确是很重要的。不仅打开古代史书，随处都可见到一连串的官名，而且这些官名以及和这些官名有关的官吏制度对许多历史问题有直接或间接的影响。

班固在作《汉书·百官公卿表》时说：“表举大分，以通古今，备温故知新之义云。”温故而知新可以说是我们学习和研究历史的主要目的，官制的研究当然也不能例外。问题是知什么新？如何知新？简单说来，我们应该用马列主义的立场、观点和方法来研究翔实的具体材料，从中找出规律，总结历史经验，作为今天的借鉴。

以上是一般说说研究官制的目的、意义和方法。

在整个古代官制史中，秦汉的官制有其特殊重要的意义。秦汉以前的官制，班固说是“夏、殷亡闻焉”。师古曰：“言夏、殷置官事不见于书传也。《礼记·明堂位》曰：‘夏后氏官百，殷二百’，盖言其大数而无职号统属也。”^①当然，事实上并不是毫无所闻，只不过无系统的记载罢了。而班固所说的“周官则备矣”^②，也不尽然，《周书》、《周礼》的记载也不是完全可靠的。总之，秦汉以前的官制有待进一步研究。但是，秦汉以后在官制上有一个大的变化，《汉书·百官公卿表》说：“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。其后颇有所改。”一方面是“因循而不革”，即所谓的“汉承

① 《汉书·百官公卿表》及注。〇八一卷三第，〈通志下四〉。①

② 《汉书·百官公卿表》。五十四卷四第，〈注上四〉。②

秦制”；另一方面同时又是“颇有所改”。改变的地方实际上很多，本书中随处可见。“因循”当是就主要方面或者说主要精神而言，从这方面说，不但是“汉承秦制”，在某种意义上秦汉官制又影响着中国封建社会的各个朝代。这就是秦汉官制在历史上的特殊地位和意义。

秦汉官制的特殊地位又是和秦汉王朝在中国历史上的特殊地位一致的。毛泽东同志在论述中国封建社会的主要特点时指出：“如果说，秦以前的一个时代是诸侯割据称雄的封建国家，那末，自秦始皇统一中国以后，就建立了专制主义的中央集权的封建国家；同时，在某种程度上仍旧保留着封建割据的状态。”^①作为一种国家政权形式，或者说是一种政治制度，放在世界史中去考察，这种专制主义的中央集权制，确是中国封建社会的主要特点之一。这一特点是秦朝开始，汉朝逐渐完善的。

按照国内一些学者的看法，我国从战国时代开始进入封建社会。中国封建社会的一个最主要最基本的特点，就是封建地主土地所有制。尽管在中国封建社会中，国有土地、地主土地和自耕农土地三种所有制形式同时并存，但地主土地所有制一直是占着支配的地位。这种土地制度的形式不同于欧洲的封建领地制，欧洲的封建领主不但能够世袭地稳定地占有领地，而且能够世代占有领地上的劳动者——农奴；他们不但具有固定的等级身份，而且在领地上直接握有行政权、司法权和军权，领主不需要另设一套官僚机构，便可以对农奴进行统治，因此专制主义中央集权制度也无从产生。中国的情况则不同。在地

^① 《毛泽东选集》，第二卷，五八七页。

主土地所有制下，土地可以自由买卖，或土地兼并，这样就造成了土地所有权的流动性较大，个别地主对土地的占有和经营也比较分散，不能同政治上的统治权力和统治范围紧密地结合在一起。因此，在经济上既不能形成较完整的封建庄园制经济体系，在政治上地主和佃农也不能形成象欧洲那样封建领主和农奴之间的牢固的封建隶属关系。我国的封建地主一般是采取租佃制的形式剥削佃农的，由于地主对土地占有不稳定，对佃农的占有也不稳定，而且地主在他们的土地上也没有行政和司法等权力，特别是游离于地主经济范围以外的大量自耕农，更非个别地主的力量所能控制。在这种情况下，地主阶级为了有效地控制农民，镇压农民的反抗和起义，以保证他们对土地的占有和保护封建剥削，就需要一个凌驾于社会之上，集中代表全国地主阶级利益的政治权力，这种权力就表现为专制主义的中央集权制度。可见，从战国的诸侯封建割据到秦汉专制主义中央集权制封建国家的形成，并不是偶然的，而是由封建地主土地所有制这一经济基础所决定的。

其次，秦汉时期所以形成为专制主义中央集权制的封建国家，也是历史发展的必然趋势。

战国以来，在地主经济发展的基础上，工商业也有了很大的发展，人们通过商品交换，接触愈来愈频繁，各地区之间的经济和文化联系也加强了。《荀子·王制篇》记载说：“北海则有走马吠犬焉，然而中国（指中原地区，下同）得而畜使之。南海则有羽翻、齿革、曾青、丹干焉，然而中国得而财之。东海则有紫紵鱼盐焉，然而中国得而衣食之。西海则有皮革、文旄焉，然而中国得而用之。故泽人足乎木，山人足乎鱼，农夫不斫削、不陶冶而足械用，工贾不耕田而足菽粟。”照荀子的说

法，当时不仅中原地区的泽人与山人、农夫与工贾有着密切的经济联系，而且和边远地区所谓“北海”、“南海”、“东海”“西海”也有着经济上的联系，所以他认为“四海之内若一家”。全国经济联系的加强，与各地彼此孤立的割据状态是不相容的。

我国自古以来，就是一个多民族的国家，在夏、商、周三代，各族人民之间的联系已不断加强，中原地区的各族除了个别以外，已逐渐融合成为华夏族，以后的汉族即在此基础上进一步融合的结果。春秋以来，特别是战国后期，华夏族又和周围的一些少数民族进行了更大规模地融合。这样，就在中国辽阔的疆域内，各民族不仅具有共同的经济、文化生活，而且在很大程度上具备了共同的文化和心理状态。在这种情况下，也只有消灭封建割据，实现全国统一，才能促使历史进一步发展。

广大劳动人民是统一的最有力的支持者，因为封建割据以及由此引起的几百年的纷争，给人民带来难以忍受的痛苦和负担。工商业者也渴望统一，因为封建割据，关卡林立，限制了工商业的进一步发展。地主阶级也热衷于统一，因为只有统一，才能建立一个集中代表地主阶级利益的专制主义的中央集权制的封建国家。

总之，国家的统一，是大势所趋，人心所向。那时，除了一小部分顽固保守的旧贵族势力以外，各阶级、各阶层人民都在不同立场、不同程度上要求统一。战国时代的百家争鸣，学派虽然不同，但大多数人都主张统一。“统一”的思潮反映了社会发展趋势，为统一的事业做了舆论准备。但是如何完成统一？保障统一？在当时的历史条件下，只能通过统一战争，建立一个中央集权的封建国家，才能担负起这样一个历史任务。

秦始皇顺应了这个历史发展趋势，完成了这个历史任务。汉朝建立以后，仍承袭秦制，但也颇有所改，使这样一个国家政权形式得到了进一步巩固和发展。秦汉以后，将近二千年的封建社会中的各个封建王朝，不论其政权的组织形式如何发展变化，基本上都是秦汉专制主义中央集权制度的演变和发展。

为了说明秦汉官制在中国古代官制史上的特殊地位，以上我们谈了秦汉专制主义中央集权制形成的问题，谈得极其粗略，甚至有些可能是不确切的。但有一点可以肯定，那就是：和世界其他国家历史比较，我国较早地形成了专制主义中央集权制，这在欧洲历史上是封建社会晚期的事。马克思曾说：“现代历史编纂学表明，君主专制发生在过渡时期，那时旧封建等级趋于衰亡，中世纪市民等级正在形成现代资产阶级，斗争的任何一方尚未压倒另一方。”^①这是就欧洲历史而说的。在中国，君主专制则发生在封建社会的早期。因此，专制主义中央集权制是我国封建社会政治制度的主要特点之一。

什么是专制主义的中央集权制度呢？简要地说，就是“皇帝有至高无上的权力，在各地方分设官职以掌兵、刑、钱、谷等事，并依靠地主、绅士作为全部封建统治的基础。”^②这段话实际包括两个内容：一个是皇帝独裁，亦即君主专制，如列宁所说：“国家实行君主制时，政权归一人掌握”^③；一个是以皇权为中心，以地主阶级为基础的封建官僚制度，重要的是，官吏

① 《马克思恩格斯文选》，第一卷一七九页。

② 《毛泽东选集》，第二卷五八七页。

③ 《列宁选集》，第四卷五一页。

的任免予夺一切权力都集中在皇帝手上。中国封建君主专制制度，创始于秦始皇，而健全于汉代。这种制度的内容很复杂，但主要是名位和职权。据《史记·秦始皇本纪》记载：始皇二十六年，“秦初并天下，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。’丞相绾、御史大夫劫、廷尉斯等皆曰：‘……今陛下兴义兵，诛残贼，平定天下，海内为郡县，法令由一统，自上古以来未尝有，五帝所不及。臣等谨与博士议曰：古有天皇，有地皇，有泰皇。泰皇最贵。臣等昧死上尊号，王为泰皇。命为制，令曰诏，天子自称曰朕。’王曰：‘去泰著皇，采上古帝位号，号曰皇帝，他如议。’制曰：‘可。’”

汉因秦之名号，而又有所修定和补充。据蔡邕《独断》云：“秦承周末，为汉驱除，自以德兼三皇，功包五帝，故并以为号。汉高祖受命，功德宜之，因而不改也。”又云：“汉天子正号曰皇帝，自称曰朕。臣民称之曰陛下。其言曰制诏，史官记事曰上。车马衣服器械百物曰乘舆。所在曰行在所，所居曰禁中，后曰省中。印曰玺。所至曰幸，所进曰御。其命令一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书。”由于皇帝名号的确定，于是其亲属亦均有尊号，如皇帝父曰太上皇，母曰皇太后，妻曰皇后，子曰皇太子、皇子，女曰公主，孙曰皇孙，等等。此类名号，或汉因秦制，或为汉所制^①。终二千年封建专制时代，可以说没有变更。独一无二的名号本身，就意味着皇帝有至高无上的权力。

^① 参阅《汉书·高帝纪》，《汉书·外戚传》。

秦汉时代皇帝的权力是无限的，除了有时因皇帝年幼、庸弱而受制于母后、外戚、宦官、权臣或地方诸侯之外，在通常情况下，一切行政、立法、司法、财政、军事大权，无不由皇帝毕综，一切任免、赏罚、生杀予夺的大权也无不属于皇帝。如《史记·秦始皇本纪》云：“天下之事无大小皆决于上，上至以衡石量书，日夜有呈，不中呈不得休息。”汉武帝时，董仲舒又发展了儒家的君权神授说，给君权披上了一层神秘的外衣。君权与神权的结合，更加强了君权不可侵犯的神圣性。当时一般的社会意识，莫不认为皇帝就是天子，是秉承天命统治人民的。如《白虎通义》卷一《爵》称：“王者，父天母地，为天之子也。”《汉书·鲍宣传》也说：“天下乃皇天之天下也。陛下上为皇天子，下为黎庶父母，为天牧养元元。”总之，皇帝的权力是独尊无二的，所以皇帝又称为“至尊”。除了一个虚无而人格化了的天之外，再也没有超越皇帝权力之上的任何东西了。

皇帝虽然拥有至高无上的权力，但是单凭“孤家”、“寡人”的力量，是无法统治中国这样一个封建大国的；况且他的这种权力，如果没有一大批人的支持和辅助，也是无从发挥出来的，于是遂有以皇帝为中心、以地主阶级为基础的封建官僚制度的建立。在这里我们看到，作为国家一般的现象，秦汉时期是没有例外的，那就是如列宁所说：“只要国家存在，每个社会总有一个集团进行管理，发号施令，实行统治，并且为了维持政权而把实力强制机构、暴力机构、适合于每个时代的技术水平的武器把持在自己手中。”^①一个集团，或者说“一批

^① 《列宁选集》，第四卷四八页。

专门从事管理的人”所组成的集团,实行统治,这一点是和世界历史一致的;只是以皇帝为中心,或者说一切统治线索都集中在皇帝身上,这一方面是与世界各国有所不同的。

秦汉时代,适应大一统封建统治的需要,已经建立起一个庞大的封建官僚机构,这个机构包括中央和地方上下两级。在中央政府内,主要的官吏有所谓三公、九卿(本书认为这种说法不确切),大体类似现代政府总理和部长两级(当然有本质的不同)。旧说三公是:

丞相,辅助皇帝处理全国政务,所谓“掌丞天子助理万机”^①;

太尉,协助皇帝总领全国军事,所谓“掌武事”^②;

御史大夫,掌监察并帮助丞相处理政务,所谓“掌副丞相”^③。

在这三公之下有所谓九卿,九卿是:

奉常(后改为太常),掌管宗庙礼仪;

郎中令(后改为光禄勋),掌管宫廷警卫;

卫尉,掌管官门屯卫;

太仆,掌管宫廷车马;

廷尉,掌管司法;

典客(后改为大行令,又更名大鸿胪),掌管诸侯、

各少数民族事务及外交;

宗正,掌管皇族事务;

治粟内史(后改为大农令,又更名大司农),掌管封

建国家财政;

金律^{①②③}《汉书·百官公卿表》。士用集,相器西治,并尚

少府，掌管皇帝私人财政，包括山海池泽之税。此外，还有与以上地位完全相当或稍次的列卿，如：

中尉（后改为执金吾），掌管京师治安；

将作少府（后改为将作大匠），掌管官廷修建。

所有这些官吏，都由皇帝任免和调动，概不世袭。并且，在这些大官僚的下面，还有一大批属官掾史为助理，以奉承皇帝命令分别执行各项政务。这就是秦汉中央政府的主要机构。

以上所说中央机构并不是一成不变的，随着历史的演变，其组织和职权都不断随之扩大。例如以丞相为首的三公权力的发展和变化就很大。丞相等官本是助理皇帝行政的，但在发展中反而变成了君权的障碍。西汉前期，选举、任免、考课、赏罚、监察种种职权，无不总归丞相、御史二府，丞相、御史大夫成为中央政府的最高长官，有时候甚至以其权势凌驾于皇帝之上。太尉的权位，自诛诸吕之后，也有很大的提高，以致使皇帝也时常感到威胁。至汉武帝时，为了加强君权，于是重用侍从近臣，把丞相、御史大夫的职权逐渐收归尚书或中书；又罢太尉，改置大司马，大司马为无印绶的加官，太尉的职权实际上转归大将军。这样，在朝官中便有了“中朝”（或称“内朝”）和“外朝”之分。由大将军、尚书等官组成的中朝，成为实际的决策机关；而以丞相为首的外朝，则逐渐变成了执行一般政务的机关了。成、哀间，丞相转官司徒，御史大夫转官司空，太尉转官司马，于是秦和汉初的丞相、御史大夫、太尉的实职一变而成为司徒、司空、司马的三公虚位。三公协理阴阳，坐而论道，职位虽高，并无实权。实权则归于中朝的尚书。

尚书，在西汉时，或用士人，或用中人，于是有尚书令、

中书令之别；或专用，或并置，因职事相连而官名互见。参议尚书事者，或曰平，或曰视，或曰领，或曰录。中朝自大将军以下至前后左右将军、车骑将军、奉车都尉、光禄大夫、太中大夫等官，皆可以充任。至于尚书的组织，在秦与西汉初，已有左右曹，自武帝以后至成帝之世，始发展为侍曹、二千石曹、户曹、主客曹、三公曹等五曹。总之，在西汉时，尚书的名称、组织乃至职权也处在不断地发展变化之中。至东汉光武之后，因鉴于王莽篡政，为进一步强化君主集权，尚书台正式成了总理国家政务的中枢。尚书令专用士人，参议尚书者由太傅专录，或间与太尉同录，尚书台的组织则扩大为六曹（分客曹为南主客曹和北主客曹），加上主官尚书令、尚书仆射，称为尚书八座。尚书诸曹在九卿官职没落之后，又代之而为分管行政事务的机关。后代的吏、户、礼、兵、刑、工六部尚书，即由汉代的尚书诸曹发展而来。

此外，还有侍中、中常侍、给事中等亦为中朝官。其中中常侍，西汉初多引用士人，元帝时渐用宦官，东汉光武以后悉用阉人，不复杂调他士。这些人均得出入禁中，侍从皇帝左右，参预朝政，而为皇帝心腹之臣。

中朝的形成，显示了统治权力的高度集中。但是皇帝把权力集中后，即使本人再有能力，也无法大权独揽，最后还是不得不委任其近侍诸臣；如果皇帝年幼或低能，那就势必大权旁落。东汉的皇帝从和帝以后，几乎都是幼年即位，因皇帝年幼，总是由皇太后临朝称制，而年轻的皇太后要掌握统治权力，只能依靠她的娘家父兄，即外戚。范曄在《后汉书·后纪序》中写道：“东京皇统屡绝，权归女主，外立者四帝，临朝者六后，莫不定策帷帘，委事父兄，贪孩童以久其政，抑明贤

以专其威。”最著者如和帝时的窦宪，顺帝时的梁冀，均以中朝大将军录尚书事，权倾内外。等到皇帝长大以后，为了夺回权力，就依靠身边的奴才——宦官，消灭专权的外戚。外戚消灭之后，宦官又由此得势，而出现宦官专权的局面。“案汉故事，中常侍参选士人。建武以后，乃悉用宦者。自（殇帝）延平以来，浸益贵盛，假貂珥之饰，处常伯之任，天朝政事，一更其手，权倾海内，宠贵无极。”^①汉末的十常侍擅权，达到了宦官专政的顶峰。外戚、宦官反复斗争，交替执政，成了东汉政治的一个特点，也是东汉乱亡的一个重要原因。究其根源，则在于君主专制制度，因为不论是什么人，只要控制了皇帝，就等于掌握了全国的最高统治权力。

由此可见，我们从官制的变化，可以看到当时政局的变化，看到历史发展的变化。至于中央机构各级各类的具体变化，各级各类官吏的兴废，以及叠床架屋、互相牵扯等等变化那就更多了，这里不能一一列举，有待于在本书各章各节中分别论述。

所谓专制主义中央集权制，不仅表现为中央政权集中于皇帝，而且还表现为地方权力集中于中央，这种中央和地方关系的组织形式，就是郡县制度。

春秋战国时期，郡县制即逐步取代封国制而有了普遍的发展，至秦始皇统一中国而最后完成。秦分天下为三十六郡，后又增至四十余郡，每郡置郡守，掌管全郡事务，是一郡的最高行政长官，直接受中央政府节制。郡守之外，置郡尉以辅佐郡

^① 《后汉书·朱穆传》。

守，分管全郡军事。又置监御史，掌管监察，为中央在地方上的耳目。一郡之内分若干县（少数民族聚居区则称为道），万户以上的县设县令，不满万户的县设县长，掌管全县事务，受郡守节制。县令、长之下设县尉（有的县设两个尉），辅佐令、长掌管全县军事。设县丞，作为县令、长的助理并兼管司法。一县之内分若干乡，乡设三老掌教化，啬夫掌司法和税收，游徼掌管治安。乡以下还有里，里有里正。里以下便是什伍组织。另外，县以下还有亭一级组织，亭有亭长，协助地方治安，同时也兼管民事。这样，从上到下建立了一套由中央层层控制的严密的地方统治机构。

汉兴，一方面承袭秦以来的郡县制度，另一方面又惩戒秦孤立而亡，于是列爵封土，大封同姓，以镇抚天下。这样，在实行郡县制的同时，又建立了许多诸侯王国。因而汉初的地方行政制度是郡国并行制。汉初建立诸侯王国，本来的目的是拱卫中央，加强中央集权，但是后来的发展却适得其反。诸侯王依恃其政治、经济、军事势力，与中央对抗，并进而覬覦皇帝的宝座，以致造成对中央的严重威胁。文帝即位后六年之间，反者两起；景帝时有七国之乱；武帝时有淮南、衡山之谋。汉中央为了削弱诸侯王国，采取了一系列政策。七国之乱后，景帝令诸侯王不得复治国，中央为之置相治民，职如太守。武帝时又施行“推恩令”，设左官之律，立阿党附益之法。至此，诸侯王唯得衣食租税，虽有王国之名，而实则与汉之郡县无异。

东汉初，光武在位时期的所谓建武制度，基本上仍继承武帝时抑制诸侯王国的精神，王国封土狭小，限制又多，其势已远不足为中央之患。不过，随着王国问题的解决，州郡牧守的权力又起。秦时有郡监之制，汉兴，每郡不再置监，只派侍御

史出察，谓之监御史。后以监御史多不奉法，又以丞相史出刺，谓之刺史。至武帝元封元年，御史止不复监。元封五年，初分十三部州，每州置刺史一人，假印绶，以六条巡察郡国。其所察范围，自黑绶（秩比六百石以上，即县令以上）以上至二千石守相。最初刺史所察不过诏条，但后来便逐渐以其权势侵渔守相职权；而中央有时也因地方的实际需要，赋予刺史以六条以外的任务。这样，因故事累积与习惯相沿既久，刺史遂握有民政、军政、财政、司法以及人事等实权。在东汉时期，无论由刺史更为州牧，或由州牧复为刺史，实际上都凌驾于郡国之上。刺史最初犹传车周流，无一定治所，无掾史属吏；自西汉末至东汉，刺史也有了固定的治所和庞大的下属组织。于是刺史正式成了地方政府中的最高行政长官，地方行政组织也由郡县二级制变成了州、郡、县三级制了。与此同时，守相的职权也有所发展。在秦代，郡置守、尉、监，郡守虽名义上总揽一郡之大权，但军事则由郡尉分管，郡监则司监察，郡守实际上主要负责民政。汉兴，每郡虽不复置监，但民政与军政，仍系郡、尉分治。又其时，郡守、尉夹杂于诸侯王国之间，权势亦小。自武帝时王国势力削弱之后，为进一步加强中央集权，于是逐渐加重地方守相二千石之任。宣帝时，此种趋势已很明显。西汉末期，且有守、尉互兼之事例。至东汉，边郡虽犹见有都尉的设置，然而大部分郡国则已废都尉而并其职于守相。这种军政、民政合并于守相的趋势，与刺史职权发展的趋势，同时并行。东汉 中叶以后，由于社会矛盾的激化，朝廷大都委派刺史、太守领兵，以镇压农民和少数民族的起义。这样，刺史、太守便握有了一方军、民、财、政诸权。又由于这时中央宦官、外戚的斗争，削弱了本身的力量，对地方已无力控制。