



汉代地方政治史论

对郡县制度若干问题的考察

周长山 著

中国社会科学出版社

汉代地方政治史论

对郡县制度若干问题的考察

周长山 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

汉代地方政治史论:对郡县制度若干问题的考察/周长山著.

- 北京:中国社会科学出版社,2006.7

ISBN 7-5004-5707-3

I. 汉… II. 周… III. 郡县制—研究—中国—汉代

IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 071181 号

责任编辑 李 是

责任校对 尹 力

封面设计 三未舫

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 7 月第 1 版

印 次 2006 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 11.75

插 页 2

字 数 168 千字

折 页 8

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究



作者简介

周长山，河北省邯郸市人，1965年4月出生，出生于山东省长岛县。1989年毕业于河北大学历史研究所，获历史学硕士学位。2000年毕业于日本立命馆大学大学院文学研究科，获文学博士学位。2001~2003年在北京大学历史学博士后流动站从事研究工作。曾任教于河北大学，现为广西师范大学历史文化与旅游学院教授。主要研究方向为中国古代史，代表性论著有《汉代城市研究》等。

本研究为
教育部留学回国人员科研启动基金资助项目
广西壮族自治区教育厅科研项目
广西师范大学博士基金项目
广西师范大学中国古代史学科建设经费资助项目

目 录

绪论	(1)
一 郡县与封建之争	(2)
二 围绕郡县制度形成与流变的探讨	(6)
三 对秦汉郡县制度的讨论	(9)
四 本研究的基本思路与框架	(12)
第一章 从郡国守相出身看汉代地方政治之递嬗	(17)
一 汉初高、惠、吕、文帝时期	(18)
二 景、武、昭、宣帝时期	(24)
三 元、成、哀、平帝时期	(31)
四 光武时期	(34)
五 明、章、和帝时期	(37)
六 安、顺、桓、灵、献帝时期	(39)
第二章 汉代地方行政重心转移之考辨	(45)
一 汉初社会与地方政权	(46)
二 西汉中期郡政的伸展与行政重心的提升	(60)
三 刺史与太守、王相的治权纠葛	(76)
第三章 汉代地方长吏之任期	
——以郡国守相为中心	(95)
一 问题的提起	(96)

二	西汉前期的久任倾向	(96)
三	久任局面的打破和任期制度的萌始	(98)
四	东汉前期复归久任的方针	(104)
五	东汉后期久任的衰微	(107)
第四章 君臣之义		
	——汉代太守与掾属关系辨析	(111)
一	古代君臣观念	(112)
二	太守称“本朝”	(114)
三	太守“门下”客	(127)
四	从“门下”到“诸曹”	(133)
五	社会的认同	(142)
第五章 对汉代郡县制的地域性考察		
一 国家权力与地方势力的较量和融合		
	——以颍川郡为中心	(150)
二 新秩序的形成		
	——以西北诸郡为中心	(157)
三 双轨并行、参差而治		
	——以西南夷为中心	(164)
余论		(175)
主要参考文献		(177)
后记		(183)

绪 论

肇端于春秋战国时期的郡县制度,秦代趋于成熟,两汉则日臻完备^[1],成为汉帝国地方政治活动的核心与基干,也构建了沿续两千年的中国地方政治制度的框架。汉代的郡县是实际执行政令、直接管理百姓的地方政府层级,了解它们的运作过程,也就可以了解中华帝国时期的普通百姓是如何被政府统治和支配的。有鉴于此,历代的政治家、学者等对这一制度不乏关注,并留下了为数不菲的文字记录。在这里拟通过对以往关于秦汉郡县制度研究成果的回顾,在了解前人业绩的基础上,分析既有研究的优劣得失,进而探讨将郡县制研究引向深入的方法和途径。

一 郡县与封建^[2]之争

自秦统一之日起,郡县与封建之争便没有停止过。秦代的两次廷议,均以主张恢复西周封建制者的失败而告终结,实行郡县制似已成为帝国地方统治方式的不二之途。但秦的二世而亡和项羽、刘邦的相继复封建,似乎又重新开启了郡县、封建的选择之门。项羽本身并无再行统一的远略,他的分封很有些承战国余绪、复兴王政的味道。而刘邦复封建的背后,则包含着涉及权力和利益分配的核心问题。对汉初的“郡国并行”及王国权大,贾谊、晁错及后来的桑弘羊等人均曾从危及中央集权的角度提出过警告和批判^[3]。“七国之乱”的爆发,印证了此前人们对王国问题的诸般担心并非杞忧。此后打压王国封建势力、力行皇权主导的郡县体制,就成为推动地方行政的主流。下面所引班彪肯定郡县制的一番话,代表了两汉之际士人对此问题的认识:

昔周立爵五等,诸侯从政,本根既微,枝叶强大,故其末流有

纵横之事，其势然也。汉家承秦之制，并立郡县，主有专己之威，臣无百年之柄。^{〔4〕}

缘此之故，光武也不认为刘氏天下的沦落源于宗室王国势力的衰弱。复兴汉朝以后，他依然将防止诸侯王及宗室贵族势力的膨胀当作重要大事。至东汉末年，荀悦感慨“政移曹氏，天子恭己”^{〔5〕}，遂于所编《汉纪》中缅怀封建诸侯的有利之处。他认为封建诸侯，由来久远，其好处在于可以使诸侯“各世其位”、“亲民如子，爱国如家”；至于“诸侯强大，更相侵伐，周室卑微，祸乱用作”，则纯属“末流”。秦废诸侯、行郡县，只是“承其弊，不能正其制以求其中”。所以汉初“承周、秦之弊”、“兼而用之”，“六王、七国之难作者，诚失之于强大，非诸侯治国之咎。其后遂皆郡县治民，而绝诸侯之

〔1〕 在中国历史上，西汉前期曾“郡国并行”，这种行政方式虽起到了初步稳定局势的作用，但也为后来的专制集权埋下了隐患。景帝平定“七国之乱”，尤其是武帝颁行“推恩令”、“左官律”之后，王国虽在，但已名存实亡。以“郡县单轨”来形容此后地方行政的实质，当不为过。

〔2〕 此处的“封建”，与中国古代史研究中作为社会分期形态而提出的、从古代延续到近代的“封建社会”不同，是指商周时期为建立王朝统治秩序而曾实行的封邦建国之制。下文中所出现的“封建”，均为此意项。参见何怀宏《世袭社会及其解体——中国历史上的春秋时代》，北京：生活·读书·新知三联书店1996年版，第29页。也有学者认为商周的统治形式并不相同，何炳棣主张商朝为前封建社会，西周为封建制社会，战国为过渡时期，从秦代开始中国进入一人专制的皇帝制度社会；顾立雅的观点与何炳棣较为一致，他认为尽管商朝的政府已经很完善，但确定它的性质还是很困难的，周征服天下以后，为了统治扩大了领土，遂把有限的主权授予封臣，这与后世欧洲成长起来的封建制十分相似。参见胡志宏《西方中国古代史研究导论》，郑州：大象出版社2002年版，第83、116页。

〔3〕 分别参见《汉书》卷四八《贾谊传》、卷四九《晁错传》及《盐铁论·错币》、《盐铁论·禁耕》等篇。有学者认为汉初分封同姓王国，乃是比照郡县设置官吏，并未改变郡县制的基本框架。此说恐与事实不符。参见高敏《试论西汉前期政治上的安定方针》，《史学月刊》1996年第6期。

〔4〕 《汉书》卷一〇〇《叙传》。

〔5〕 《后汉书》卷六二《荀悦传》。

权矣,当时之制,未必百王之法也。”^[1]

三国时期,曹魏少帝曹芳即位后,宗室曹元首出于对司马氏势力的戒备,以《六代论》游说大将军曹爽。希望借鉴秦末“郡国离心,众庶溃叛”以及西汉宗室“解印释绂,贡奉社稷”的教训,改变曹氏宗族虽享王号、但“权均匹夫,势齐凡庶”的现状,早图可以“安社稷”的“万世之业”^[2]。

晋代陆机又著有《五等论》,从“五等之君,为已思政;郡县之长,为吏图物”^[3]的角度,为封建的五等爵制辩护。

在为封建制代言者中,除曹元首出于宗族之私的考虑外,荀悦、陆机等人都是在愤慨当时各地长吏为己之私、荼毒一方之余,对号称“三代”古制的封建产生一种莫名的神往和仰慕,并予以美化。认为秦代二世而亡,“实由孤立”;汉初诸王变乱,乃“过正之灾,而非建侯之累也”^[4]。相信封建制能够实现其所勾勒的统治者“亲民如子,爱国如家”的美好景象。

但是晋朝众建亲戚、以为屏藩所招致的“八王之乱”,再次击破了荀、陆之辈营造的幻想。在此后关于郡县、封建问题的讨论中,反对封建的言论基本占据主流^[5]。其中影响最大的当数唐代著名诗人柳宗元的《封建论》。柳宗元观点中高于前人之处在于:首先,柳并不盲目地认可古圣王实行的封建,认为“封建非圣人之意也,势也”,是当时的形势推动着古圣王不得不做此选择。其次,柳一针见血地指出秦之败亡“咎在人怨,非郡邑之制失也”,孤立无蔽并非其败亡的主要原因。最后,柳宗元主郡县、反封建,主要的着眼点还在于推动以彻底的官僚制代替世袭制,“使贤者居上,不肖者居下”,“有罪得以黜,有能得以赏”^[6],实现官员的优化选择和良性流动。实际上,柳宗元的《封建论》也是有感于当时的时势而发的。一方面,他所生活的年代刚刚经历了“安史之乱”,藩镇问题是当时一个非常敏感的、令人无法回避的重大政治问题。因此,《封建论》具有某种政治建议的含义。另一方面,唐代以前的皇权专制主义实际是以豪门贵族的世袭制为基础形成的,名义上的官僚制的背后,是豪门势力的折冲樽俎。柳宗元就是在这种体制下倡言郡县制的。

毫无疑问的是,柳宗元观察问题的立足点是远远超越于前人之

上的。他已不再拘泥于圣王之制、郡县之失的议论上，而是从历史发展的规律——“势”的角度出发，主张以开放竞争的选贤机制取代封闭消极的贵族世袭制度，从根本上废除封建制。柳宗元的《封建论》，可以说是中国历史上关于郡县、封建问题长期争论的一个阶段性总结。苏轼对此极为赞赏：

昔之论封建者，曹元首、陆机、刘颂及唐太宗时魏徵、李百药、颜师古，其后则刘秩、杜佑、柳宗元。宗元之论出，而诸子之论废矣，虽圣人复起，不能易也。……柳宗元之论，当为万世法也。^[7]

唐、宋以后，外族入主中原之事频仍，热衷于郡县、封建之争的风气趋于降温。明末、清初之时，著名学者王夫之、顾炎武对此问题的谈论，又再次引起人们的关注。实际上，王夫之所言^[8]，并未超出柳宗元《封建论》的范围。顾炎武针对“封建之失，其专在下；郡县之失，其专在上”的弊病，提出了“寓郡县于封建之中”的设想。这一貌似折中的理论，是建立在对明朝较为极端的集权政治所引发的混乱与腐败的认识的基础之上的。顾炎武深知专制集权的政治弊端，试图一方面分割君主的权力，矫正过度集权之失；另一方面发挥郡县守令的能动性和积极性，进而改善地方吏治。顾炎武的这一构想实际上源于他对人性的现实认识。

[1] 《汉纪·孝惠皇帝纪第五》。

[2] 《三国志》卷二十《武文世王公传第二十》裴松之注引《魏氏春秋》。

[3] 《晋书》卷五四《陆机传》。

[4] 《晋书》卷五四《陆机传》。

[5] 陈登原、何怀宏等先生曾对历史上有关郡县、封建的争论作过概括性介绍。参见陈登原《国史旧闻》卷一二“封建与郡县”条，北京：中华书局2002年第2版；前揭何怀宏：《世袭社会及其解体——中国历史上的春秋时代》，第14—24页。

[6] 柳宗元：《柳河东全集》卷三“论”，北京：中国书店1991年版。

[7] 苏轼：《苏东坡全集》卷一〇五“秦废封建”，北京：中国书店1986年版。

[8] 参见王夫之《读通鉴论》卷一“秦始皇”，北京：中华书局1975年版。

他认为:“天下之人各怀其家,各私其子,其常情也。为天下为百姓之心,必不如其自为,此在三代以上已然矣。圣人者因而用之,用天下之私,以成一人之公而天下治。”^[1]他希望把人性中惟我自利的成分转变为郡县守令经营地方的动力,从而实现“天下治”的境界。顾炎武分权的主张,显然与以“人君天下”为特点的皇权政治格格不入,作为忧国忧民的士人的美好愿望,只能落得个无言的结局。

二十世纪,近代学术兴起之后,人们已不仅满足于泛泛地讨论郡县、封建的孰是孰非问题,而开始将注意力转向对郡县制和封建制的史实、秦汉时期复封建的性质、郡国并行制的实效等问题的分析和研究方面。近年已有学人对此做过总结性概括^[2],兹不赘述。

二 围绕郡县制度形成与流变的探讨

有关郡县制形成过程的研究,首先始于先秦文献所见“县”这一名称。李家浩先生根据金文资料,考证“县”的出现至少可以追溯至西周,意为“县鄙”之“县”,是指国都或大城邑四周的广大地区^[3]。臧知非先生所持观点亦与之相近,并进而提出“县”之作为地方行政区划名称来源于“寰”字^[4]。那么,它又是如何完成向春秋时期直属于国君的“县”的转变的呢?由于有限的文献记载尚有诸多歧义之处,故有待于今后新材料的出现和研究的深化。

至于春秋以后的县,由于多见由国君支配之例,故此人们也就将其与秦汉以后的县等同视之^[5]。在出现的时间上,有的主张始于秦^[6],有的主张始于楚^[7]。顾颉刚先生首先注意到春秋时期县的地域差异,认为不能简单划一地予以理解。他指出:晋、齐的县多数是卿大夫的邑,秦、楚的县则为君主的直辖地^[8]。针对顾颉刚先生的主张,增渊龙夫先生在肯定其开拓新视角的同时,又对残存史料较为丰富的晋、楚两国的县邑进行了实证性分析,发现楚县中世族的势力依旧强大,县公权大位高,很难截然整齐地将其归类为公邑或私邑。晋国的县中,也有与此相类的现象。只不过两者的倾向性有所不同。他认为应当根据王权和县邑权力的变迁过程来说明双方的关系,秦、楚王权以强化

其权力的形式使县得以组织化,进而向战国王权发展;而晋、齐公室因无力如此,不得不让出权柄,由将县纳入其统治范围的世族权力向战国王权发展^[9]。在此基础上,平势隆郎、杨宽等先生又进一步深化对楚县的探讨,认为它是直属国君的别都的性质,具有重要军事意义,既不同于卿大夫的采邑,也不同于战国以后作为地方政权的县^[10]。近年来,致力于行政制度研究的周振鹤先生整理《左传》、《国语》等史籍中的相关记载,将春秋战国时期县的发展过程勾勒为三个阶段:县鄙之县、县邑之县与郡县之县。之中的转换过程虽为材料所囿尚不明晰,但这种根据材料所在的不同时空、渐次予以说明的分析方法,无疑极具启发性^[11]。

- [1] 顾炎武:《顾亭林文集》卷之一“郡县论”,北京:中华书局1983年版。
- [2] 参见罗先文《近20年来秦汉分封制与郡县制讨论综述》,《湘潭师范学院学报》第24卷第5期,2002年9月。
- [3] 李家浩:《先秦文字中的“县”》,《文史》第28辑,北京:中华书局1985年版。
- [4] 田昌五、臧知非:《周秦社会结构研究》,西安:西北大学出版社1996年版,第214—215页。
- [5] 可分别参见顾炎武《日知录》卷二二“郡县”;姚鼐:《惜抱轩文集》卷二“郡县考”;赵翼:《陔余丛考》卷一六“郡县”;镰田重雄:《郡县制的起源について》,《东京教育大学东洋史学论集》1953年。
- [6] 参见王蘧常《秦史》卷一一“郡县考”,上海古籍出版社2000年版;冯庆余、卞直甫:《秦代郡县制及其历史地位》,《松辽学刊》1987年第1期。不过,顾立雅先生认为:“秦国在发展政府制度方面是缓慢的,它是移植者,不是创造者。如果说秦国产生了县制,这个制度不可能被其他国家沿用,因为春秋时期,其他国家并不崇拜秦国,甚至也不很害怕它。”参见〔美〕顾立雅著、杨品泉译《中国官僚制度的开始:县的起源》,《中国史研究动态》1979年第1期。
- [7] 参见张正明《楚文化史》,上海人民出版社1987年版,第61页;顾德融、朱顺龙:《春秋史》,上海人民出版社2001年版,第278页。
- [8] 顾颉刚:《春秋时代的县》,《禹贡(半月刊)》第七卷第六/七合期,1937年。
- [9] 增渊龙夫:《中国古代の社会と国家》第三篇第二章“先秦時代の封建と郡县”,东京:岩波书店1996年新版。
- [10] 平势隆郎:《楚王和县君》,收于刘俊文主编《日本中青年学者论中国史·上古秦汉卷》,上海古籍出版社1995年版;杨宽:《春秋时代楚国县制的性质问题》,《中国史研究》1981年第4期,后收入《杨宽古史论文选集》,上海人民出版社2003年版。
- [11] 周振鹤:《中华文化通志》第四典·制度文化典《地方行政制度志》,上海人民出版社1998年版,第14—30页。

战国时期,由于经济制度的变革,政治制度也随之发生了变化。杨宽先生着眼于玺印、上计、巡行等制度的确立^[1],杜正胜先生则注意到县级吏员的充实^[2],分别从不同角度论述了战国时期的县已开始具备郡县制的性质,地方系统趋于制度化。

文献中与郡有关的文字远少于县,不但金文中没有,《周礼》亦未见言及。所以后世学者对春秋时期郡的认识,仅能参照《左传》哀公二年条和杜预所引《逸周书·作雒》中的两段记述^[3]。对它们的解说,也基本未能超出清代学者姚鼐阐释的范围^[4]。顾颉刚先生指出:春秋时期“虽无郡名,实有郡势”。诸大国边境皆有类似郡的地名,且辖境广阔。后世意义的郡虽始立于战国初期的魏,但实酝酿于楚、秦^[5]。陈长琦先生曾从“郡”与“邑”在文字学上的关系,推论郡之源起当为国之公邑(当然鉴于春秋时期尚不见一具体郡名,故这一论点仍须实例予以佐证)。陈氏还注意到战国时期各国为边防考虑、集县为郡(而非郡下分县)的特点,强调其突出的军事职能,认为在战国末年郡方得以完成由军区向政区的转变^[6]。臧知非先生的观点也与此相近,并进一步认为郡之所以由小变大、下辖有县,乃是各国出于加强君主集权的需要。至于郡由军区向政区的转化,则是在秦统一之后方得以完成的^[7]。

杜正胜先生认为,战国时期齐国与众不同的“都”别有特色,都、县之间存在隶属关系。秦汉的郡县制很有可能渊源于齐国的“都县制”^[8]。

秦虽设郡较迟,可考定的秦郡始于惠文王时,还是向别国学来的,但它在意识到郡于统一战争中的巨大威力之后,遂将之运用的得心应手。每克一地便置一郡,为秦取得战争的胜利打下了坚实的基础^[9]。

综上所述,在认识郡县制度的过程中,不宜机械地将郡、县名称的出现视作郡县制的发生,而应当更为慎重地从实质内容的角度予以考虑。如何认识作为后来秦汉帝国地方统治基干的、成熟的郡县制,《汉旧仪》中的一段文字很具启发意义:

秦始皇帝灭诸侯为郡县,不世官,守相令长以他姓代,去世

卿大夫士。

对这段记述可以这样理解：郡县长官不再是世袭的贵族，而是作为皇帝权力代行者的官僚，体现了皇权的强大；“去世卿大夫士”的目的还在于实现皇权对编户齐民的直接的人身控制，排除由于世族集团存在而产生的隔阂。因此，与郡县制相伴随的，必然是社会形势与社会组织的巨大变动。从这个意义上看，郡县之制虽不始于秦，但郡县制与官僚制的结合，即某种程度上的“彻底的郡县制”，无疑是秦帝国奠定的。

三 对秦汉郡县制度的讨论

郡县制度的确立，基本上构筑了此后两千年中国地方政治制度的框架。后来

- [1] 杨宽：《从分封制到郡县制的发展演变》，收于前揭《杨宽古史论文选集》。
- [2] 杜正胜：《编户齐民——传统政治社会结构之形成》第三章“地方行政系统的建立”，台北：联经出版事业公司1990年版。至于《国语·晋语二》记载晋献公死后，晋公子夷吾对秦公子繁说的“君实有郡县，且入河外列城五”，童书业先生认为当是战国时人根据当时的制度窜入的话，颇有道理。参见氏著《春秋左传研究》，上海人民出版社1980年版，第185页。
- [3] 《左传》哀公二年（前493年），赵简子誓曰：“克敌者上大夫受县，下大夫受郡。”《逸周书·作雒》：“分为县，县有四郡，郡有四鄙。”
- [4] 姚鼐：《惜抱轩文集》卷二“郡县考”：“郡之称盖始于秦、晋，以所得戎翟民君长，故名曰郡。……郡远而县近。县成聚富庶，而郡荒陋，故以美恶异等，而非郡与县相统属也。”郡始于晋，史实凿凿；始于秦，不知所据何在。今人有关论述，可参见冉光荣《春秋战国时期郡县制度的发生与发展》，《四川大学学报》1963年第1期；阎铸：《郡县制的由来》，《北京师范学院学报》1978年第3/4期合刊；徐喜辰：《论国野、乡里与郡县的出现》，《社会科学战线》1987年第3期；杨宽：《战国史》，上海人民出版社1998年版，第227—228页。
- [5] 顾洪编：《顾颉刚学术文化随笔》第一编“史学篇”之“春秋时郡制之酝酿”、“集权制与分权制”，北京：中国青年出版社1998年版。
- [6] 陈长琦：《郡县制确立时代论略》，《河南大学学报》1987年第1期；《战国时代郡的嬗变》，《广东社会科学》1994年第1期。
- [7] 参见前揭氏著《周秦社会结构研究》，第234—241页。
- [8] 前揭氏著《编户齐民——传统政治社会结构之形成》第三章“地方行政系统的建立”。
- [9] 参见前揭杨宽《从分封制到郡县制的发展演变》。

虽有州县制度、府县制度等变化,但均未脱其窠臼。或许是对现实政治生活依然保持较为强烈影响的缘故,长期以来人们对郡县制度本身反倒显得有些熟视无睹,较少有人进行较为系统的研究。

从二十世纪三十年代初开始,学界掀起一股自觉、系统地研究包括秦汉时期在内的中国古代地方政治制度的浪潮。盖推翻清王朝之后的中华民国新政府在初步将多年的动荡局势有所稳定后,意欲巩固地方统治,需要从以往的历史发展中汲取经验教训。可以称为开风气之先的,是陶希圣、沈巨尘两位先生的《秦汉政治制度》^{〔1〕}。是书第四章专写地方政府,概括性地叙述了郡县乡里等地方制度。现在看来虽显简略,但在当时却唤起了人们对郡县等地方制度研究的关注。瞿兑之、苏晋仁先生所著《两汉县政考》^{〔2〕},可视为在县级政权机构研究方面对陶、沈所著的细化。全书从县政的组织、职权、铨选及课绩、仪制与待遇、令长与属吏、县与州郡关系等方面,较为详尽地排比史书、碑刻中有关县政的文字材料。书后还附有两汉令长表,为县政研究的进一步深入奠定了基础。但瞿、苏著作罗列有余、分析不足是给人留下的遗憾之处。

最值得提及的严耕望先生所著《中国地方行政制度史》甲部《秦汉地方行政制度》^{〔3〕},虽出版较晚,但也酝酿于这一时期,是关于秦汉郡县制度研究迄今为止影响最大的一部经典之作。它以郡县乡里制度为研究对象,涉猎广泛,材料丰富,郡县制度的研究者不可不参阅之。是书概括起来有如下特点:第一,作者视野开阔,所论内容涉及郡县渊源、统治政策、郡府与县廷组织、郡国特种官署、监察系统、上计制度、郡县学官、乡官等,凡有关地方行政者几乎囊括无遗,显示了较强的宏观驾驭能力。第二,作者的郡县制度研究是以所占有的丰富的史料为基础的。可以说,严著对于当时能够掌握的有关秦汉郡县制度的史料进行了全面系统的梳理,为后来的郡县等地方制度的研究打下了基础。第三,作者除了详尽地勾画出秦汉郡县制度的体系之外,还注意到制度的主体——人的活动,从近代文官制度的角度,对长吏及掾属的任迁、籍贯等情况详加考察,提出了自己的看法。第四,作者在向我们阐释制度之功能的同时,还注意分析制度变化背后的社会性因素。如“西京法胜于儒,东京儒胜于法;从而莅政态度一严一宽,