



中央研究院歷史語言研究所專刊之四十五A

# 中國地方行政制度史

甲部

## 秦漢地方行政制度

段 井 聖 巽

中華民國七十九年五月三版  
中華民國八十六年六月景印四版

中央研究院歷史語言  
研究所專刊之四十五A

中國地方行政制度史 甲部

秦漢地方行政制度

全一册定價精裝新臺幣 三六〇元  
平裝 二八〇元

(外幣定價按當時美金匯率換算，匯票每張另加匯兌費美金10元)

著者 嚴耕望

發行者 中央研究院歷史語言研究所

臺北市南港區

印刷者 長達印刷有限公司

臺北市西園路二段五十巷四弄廿一號

代售處 學生書局

臺北市和平東路一段一九八號

三民書局

臺北市重慶南路一段六一號

不  
准  
……  
翻  
印

# 校訂三版弁言

本書出版已近三十年，今茲三版，有校訂機會。惟近年工作既忙，又不便增補太多，影響版面，故未能隨心所欲，多所增補，主要只是校訂脫誤而已；但久已發現之脫譌得到更正，私心甚慰。

此次新版，書名標目稍有改動。蓋原擬續撰隋唐地方行政制度，與秦漢、魏晉南北朝合爲一書，故直顏曰中國地方行政制度史；今因興趣轉移，且年事已邁，自度已無續撰隋唐之部之可能，故分秦漢與魏晉南北朝，各自爲書；但前面序文爲全書而寫，故總題仍舊，而以甲部乙部別之，將來如有同好，自可丙部丁部續爲之也。

又此次改版，余遠寓香江，不及督印親校，一切煩邢義田、廖伯源兩位先生任之，謹此誌謝。

一九八九年七月十八日

# 中國地方行政制度史甲部

## 序言

### (一)

中國史籍之記載偏詳政治，行政組織自爲前世史家重要目標之一，正史之有志者無不志官，至於政書必詳官職更無論矣。然前世史家之側重政治者，惟於中央爲然；至於地方，則殊忽略，史志所記有關地方制度之材料，以視中央，十不啻一，其明徵也。然地方行政實爲一國政治重要之一環，卽以國史而論，歷代治亂興亡，造因固多，而人民生活與社會治安恆居於首要之地位，此則地方行政所直接影響者。前世史家對於此一方面之記載既已忽視，而近代之治政制史者，亦多著眼於中央，竟少有人致力於地方行政制度史之研究，誠爲一大缺憾也。

### (二)

民國二十九年春，余偶然選擇「秦漢地方行政制度」作畢業論文題。研索逾年，發現中國地方行政

制度史之研究尙爲一材料豐富而草萊未闢之園地，遂決意爲之。二十年來，雖兼作中央制度、政治人物、歷史地理之研究，然民國三十六年以前之八年時間，中心工作固在此也。近十年來，研索範圍愈擴愈廣，對於此一工作之興趣漸見沖淡。友朋間或以余致力於此一問題之研索既久，如不及時整理，一俟興趣盡失，將無能爲。余惕斯言，重感二十年來中外學人對於此一方面之貢獻仍有不足，遂再買餘勇，以部份時間，續理舊業，欲上起春秋戰國之際，下迄隋唐五代，撰爲「中國地方行政制度史上編」一書。余不擬續撰兩宋以下諸朝，故初欲避此大名，而顏稱爲「漢唐地方行政制度」。蓋春秋戰國之際，中國官僚行政組織始見萌芽。至秦漢形成大一統中央集權式之新政府，是爲中國政制一大典型。魏晉南北朝時代，一切制度皆在轉變中，大體言之，其意義只在說明如何由秦漢型轉變爲隋唐型，是爲過渡時代，非典型時代，故言制度者得以「漢唐」該之。觀於地方行政制度之萌芽、發展、定型、蛻變之跡，尤見其然，故欲舉漢唐兩典型以名之耳。然中卷魏晉南北朝之部復分上下，都四十萬言，份量逾於秦漢遠甚，而其制亦固有其特點，又似不能盡以過渡時代目之，則漢唐之名亦未爲妥。不得已仍採用大名，命曰上編，後有作者，其或續諸！

大抵西周尙爲宗法封建時代，無地方行政制度之可言。東遷以後，封建制度逐漸解體；至春秋戰國之世，中國境內逐漸形成數個中央集權式之新軍國，遂有所謂郡縣制度，亦卽中國地方行政制度之始。經約四百年之演進成長，至秦統一全國，澈底廢除封建，推廣郡縣制度，行之於中央集權政府統轄下廣土衆民之每一角落，郡縣制度至此始抵於成。漢之初興，雖爲適應時勢，恢復封建，與郡縣制度雙軌並行；然爲時甚暫，卽逐漸採取措施，削弱封建王國，俾其徒擁虛號。故名爲封建郡縣兩軌並行，但就行政本質論之，謂復秦制郡縣單軌獨行之舊可也。

秦之與漢雖爲兩代，而論其制度，則爲一體，固不待言。大抵自秦至漢武中葉，百餘年間，地方統治政策與制度，由劇變趨於定型，其後三百年間，甚爲穩定。此一類型之地方行政制度，頗多可述，約而論之，凡得數端：

漢代地方行政惟郡縣兩級，而郡尤爲地方行政之重心。故宣帝以爲太守乃吏民之本，常曰：「庶民所以安其田里而亡愁恨之心者，政平訟理也。與我共此者，其唯良二千石乎！」漢廷之重視郡制，於此可見。郡守掌治一郡，諸凡民、刑、財、軍諸權，無不綜攬，實爲一典型之元首性地方長官，而於佐吏屬縣之控制，尤見權力之絕對性。故權任極隆，無所牽制，致當時民間有「州郡記，如霹靂；得詔書，但掛壁。」之諺。然全國百郡，大小得中，財力足以自給，軍力足維治安，其權之重，其力之強，推行

郡務固有餘，謀叛中央則不足；故郡守得專制一方，而中央無強藩之懼。是可稱者一也。

武帝分州置刺史，各部若干郡，職限條察，不親行政，秩位甚卑，而舉察權隆。秩卑則其人激昂，權重則能申其志，故「得有舉察之勤，不生陵犯之釁。」至東漢中葉以後，因檢察而漸與政事，因憂患而浸執兵權，卒成地方行政之最高長官，統制郡縣，爲三級制，而朝廷不能制矣。然此非漢代之經制。是可稱者二也。

郡以仰達君相，縣以俯親民事，體制簡要，自不待言。而郡府縣廷之內部組織則極嚴密。內置諸曹，分職極細；外置諸尉，星羅奕佈。而重刑罰，每置獄丞；重教育，則有學官；至於農林畜牧工鑛諸務，各置專署，爲之董理。又網以道路，節以亭候，務交通以便軍政，因亭吏而治里落。秦漢時代，中國始歸一統，其組織之嚴密已臻此境，居今思昔不得不深服先民之精思密劃。是可稱者三也。

縣鄉三老，是爲鄉官，位絕羣吏，職參百政。且得上達君相，領銜奏事；下率吏民，教化是務。又漢人以孝爲德行之本，農爲百業之基；故以戶口率置孝悌以敦風俗，置力田以勵生產，其意義皆足省思。是可稱者四也。

郡縣長官，與州部刺史皆遣自中朝，例避本籍，（縣長官不但用本縣人，且不用本郡人。）此中央集權政府應有之措施也。及其在職任吏，絕對自專，然必用本籍人；而士之受署者，即視長官如君父，不僅行政



統屬之關係而已。蓋秦漢去古未遠，尙存封建之遺意歟？是則地方長官不得任用私人，亦無地方豪族恃勢脅製之弊，而得藉其俊乂，諳悉物情，因俗敷治，是以中央集權之形式宏地方自治之實效矣。是可稱者五也。

漢代仕宦途徑以郎吏爲基點，凡百卿相，顯名朝列者，大多出身於此。然地方小吏考績優等察舉孝廉者，又爲補郎之最主要途徑，則謂地方小吏爲達官之初階可也。漢世下吏之與宰輔，雖地位懸絕，但階品不繁，高才異等，報遷至速，多有地方小吏察孝廉，爲郎官，十餘年中四五遷而至公卿者。故有遠志者必自近始，人才佈於四方，羣以績效自見，品操自勵，不自菲薄，望躋公卿。此則絕非後世任何朝代所能及者。而朝廷公卿之除拜，又常以會否治民爲先決條件；故治民之職，人皆樂任，藉顯長才。地方小吏既達官之初階，郡國守相又卿相之坦途，韓子曰：「明王之吏，宰相必起於州部。」漢實有之矣。故其時地方官吏，上起守相，下至佐史，多能奮發，以期上考。漢世地方吏治之優良，爲讀史者所樂道，此當爲主要原因之所在。是可稱者六矣。

凡此諸端，皆見其美。而諦思其故，蓋在折衷霸王，以法治之體制，寓儒家之精神，精思密劃，不失厥中；兼以作制未遠，機構猶新，故得運用靈活，無因累之弊耳。

(四)

漢末大亂，中國歷史進入最混亂之時代，就行政制度言之，地方行政視中央制度所受之影響爲尤大。蓋軍事第一，軍人第一，因事因人，變易不居，固不考慮社會民生而求制度之合理化也。此一時代地方行政制度雖極混亂，然其演變之跡仍可綜合觀察得其端緒，述之如次：

一曰州郡區劃日繁。此一時代，州制不但由監察區轉變爲行政區，成爲州郡縣三級制。而州郡增置日繁，至南北朝末期，州近三百，郡七八百，時或近千，以視漢世十三州、百零五郡者何止十倍。而民戶注籍寡寥，以視漢世僅十得一二，故當時議者有「十羊九牧」之譏，而朝廷詔書亦有「百室之邑，便立州名；三戶之民，空張郡目。」之嘆。蓋報功酬庸，虛號相假，至於行政上之是否需要非所計也。隋文病之，始盡廢諸郡，以州統縣，一如漢代郡縣之制，而三百年來紛亂之局始復歸正軌。

二曰州郡都督制。此一時代，州郡長官常因軍事關係兼督其他州郡諸軍事，謂之都督。名爲督軍，而民、刑、財政無不干預，爲之節制，其督區亦常視州郡爲重要。故此一時代之都督區不啻亦爲一地方行政區域，唐之大都督節度方鎮之制實源於此。然則謂此時代之地方行政爲都督區及州郡縣四級制可也。

三曰佐吏兩系制。漢世無論地方政府或監察機關，其內部吏員組織概爲一系，州部曰從事，郡、縣

曰掾、史。魏晉以降，干戈日尋，州刺史多加將軍之號，吏員因之亦有增置。始則中央遣員參其軍事，繼則開府置佐，有長史、司馬、諸曹參軍，比於將相，是爲軍府。又承漢以來置別駕、治中、諸曹從事，是爲州吏。於郡亦然。州郡屬吏之用人一承漢舊；而軍府則由中央除授，且以外籍爲原則；故長官雖仍一人，而佐吏組織別爲兩系。至於荆雍寧廣諸州統轄蠻夷者，刺史又帶蠻夷校尉，置蠻府一如軍府，則佐吏且有三系統矣。軍府始置，本理軍務，而地方行政仍歸刺史太守自辟之吏，故論其始，軍府本非地方政府之職。惟積時既久，漸奪州郡行政屬吏之權。至南北朝時，地方行政全歸軍府，而自漢以來相承不替之州郡屬吏轉處閑散，僅爲地方人士祿養仕進之梯階。蓋州郡屬吏雖由長官自辟，然籍限本域，長官人地生疏，兼以豪族縱橫，競相薦舉，故名雖自辟，情實疏間；軍府之職雖由中央簡派，但頗由長官推薦。挾中央除授之勢，恃長官親倖之情，以凌疏間之吏，行政實權之轉移乃意中事。況戰爭頻繁，軍事第一，地方屬吏欲不退處閑散，豈可得乎？及隋文統一，省廢秦漢以來地方長官自辟屬吏之一系，（所謂隋文帝廢鄉官，即指此而言，非廢鄉里之官也。）專任軍府治政事。蓋前者雖有其名，後者早攘其實，廢空名，存實政，亦歷史演變之必然結果也。漢代州吏曰從事，由刺史自辟用本州人；隋唐州府之佐官稱爲長史、司馬、諸參軍，由中央除授，不限用本州人，其制與漢全異者，其流變全在魏晉南北朝三百年間也。

四曰長官私人部曲。秦漢時代，地方長官單車莅任，所用員吏無一故舊。魏晉南北朝時代則反之，不但軍府吏員薦用故舊，而軍隊亦爲長官私人所擁有，稱爲部曲，常隨長官而轉移，成爲長官之私人武力。蕭恢由荊州遷益州，舟過雲陽，題記云「軍府五萬人從此過。」尤見私人部曲之龐大。此又一大弊也。

此皆就當時南北中國一般情勢而言也。至於北方，因部落參雜，頗有特制。先則有護軍會長之設置，繼則有鎮制之興起，而鎮制尤爲重要。魏晉時代，鎮尙僅爲一種稱呼，非制度上之正式名稱。政區曰鎮，自北魏始。代都時代，京畿以南漢人區域，以漢制州郡縣治之，如南朝；京畿以北爲鮮卑及其所征服役屬諸民族區，以部落酋長治之，而分置諸鎮，加強統治。南北情形不同，故統制方式亦異。而中央亦分置南北二尙書，南部尙書統京畿以南漢人州郡區，北部尙書統京畿以北部落諸鎮區，此則異族統治中國，於漢夷地區分別統治之先例矣。

(五)

隋唐地方行政制度爲中國史上之另一典型，其制全由秦漢型經過魏晉南北朝三百年間之演化損益而來，非出一人所特創。然整頓條理，化舊制呈一新新姿態者，則隋文帝其人也。前論南北朝時代地方行

政之最大弊政莫過於州郡增置太繁，州郡佐吏兩系，與私人部曲之制。隋文帝開皇三年，罷郡，以州統縣；十五年，罷州縣鄉官。於是以前二百左右之州統一千數百縣，佐吏組織亦歸於一系，魏晉南北朝時代地方行政組織上諸多混亂悖理之現象一舉而澄清之。而私人部曲之廢除，亦不能遲於開皇十年「軍人悉屬州縣一與民同」之詔。凡此數事，皆見其有魄力，能果斷，允為適當之措施。南北朝之制，機構重疊，吏員冗雜；致行政散漫，紊亂不堪。隋文因仍舊制，刪革冗繁，不創一官，而面目一新，「化腐臭為神奇」，此之謂矣。余嘗謂隋文帝之政治天才實在唐太宗之上，此不過其表現之一端耳。

隋唐之制由隋文改革奠其基，以迄唐末五代約近四百年間，雖時有變革，然約而言之，可以安史之亂為斷分為前後兩期。前期地方行政之經制為州縣二級制。蓋除隋文時代總管蓋實節制管區諸州外，唐自初興，重要諸州刺史雖加都督鄰近諸州之號，有如南北朝都督諸軍之制，但實無指揮節制之權，就實質言之，州以上達君相，縣以俯親民事，一如秦漢之郡縣二級也。安史亂後，節度觀察之權日隆，總綰境內諸州軍民行政，為之節制，其權又視南北朝都督統治諸州尤有過之。史稱節度觀察為方鎮，又以其所督區域或即前期監察區之道，故亦稱曰道，並州縣為三級制矣。

綜觀此一時代之前後兩期制度，以與秦漢相較。後期三級制度以節度方鎮為地方行政之重心，其與秦漢郡縣制度截然異型，自不待言。至於前期之州縣二級制，表面觀之，除「郡」「州」名異外，幾與秦

漢爲同一類型；然論其實，則亦殊異頗甚。蓋此一時代不但州區及刺史之權力視秦漢之郡區郡守爲小弱，而州縣政府之內部組織、佐官任用及其與府主之關係，更與秦漢之郡縣制度全異。謂余不信，請稍詳之。

按此一時代，州縣政府內部之組織，以視秦漢，不但官名不同，繁簡有異。且秦漢時代，中央政府，丞相綜百政，其分部治事者爲九卿；而相府僚佐則有長史、主簿、諸曹掾史之屬，猶如近代之秘書處。郡府縣廷之組織與相府全同，亦即與宰相秘書處相同，而非朝廷九卿之比。隋唐之制，朝廷分職治事者爲六部，州府縣廷之組織以功、倉、戶、兵、法、士六司分職，與朝廷六部同型，絕非相府僚佐之比。此則組織原則根本異趨也。至於隋唐時代州縣佐官之任用，全出中央，其與府主只有行政統屬之關係，以視秦漢佐吏皆由長官自辟而有君臣之份者，亦截然不同矣。隋唐州縣政府內部組織之基本原則與任用制度既與秦漢絕異，此所以爲另一典型也。

典型既異，利弊遂別，就其最顯著者言之，隋唐州府內部組織不但盡廢魏晉南北朝州府兩系中之州吏一系，且即府佐大加簡化爲五六曹；縣則惟置丞、簿、尉，分曹置佐亦僅三五人。秦漢曹吏分職太細，吏員猥雜，多至數百人，有至千人者，是大病也。今並簡化如此，實爲一大進步。然一般言之，以視漢制仍有遜色。何者？即就省員減吏而論，固已簡至最簡，財政節約何止數倍。然官佐過簡，勢必別賴地

方人士之協助，後世幕賓吏役之制蓋即因此隙障而起者。且天下三百數十州，一千數百縣，刺史縣令皆出中央，已難精選；而參佐簿尉一命以上亦皆由吏部除授，是直見人填闕，固不考慮才能所宜、地方適合否也。此輩既人地生疏，又復出身科第，毫無行政經驗，故當官蒞任，惟詩酒是肆，鮮能理務者，此又幕賓吏役弄權之所由起也。此輩幕賓吏役，無正俸，無前途，勢必依憑官府，貪暴是務，以視漢世小吏能廉潔自守以績效自見者，誠不可同日而語矣。

且漢代政治，於中央地方無所偏重，而時君且特重治民之官，故當時政治社會只論官位之高低、權力之大小，至於中央地方，毫無軒輊，未有輕外官重內任者。唐則不然，政治重心偏在中央，仕宦之家重內任輕外職，寧處冗散於朝廷，不樂外遷當方面，班景倩由揚州採訪入爲大理少卿，倪若水羨若登仙，卽爲佳例。此猶前期承平之世，朝廷尊榮也。卽後期中央威權已墜，地方官祿視中央遠爲豐厚，而士人之重內輕外如故。州縣之職無樂任者。不幸外遷，則必百計鑽營，圖謀內調，故人才集中於朝廷。其不得已而出任州縣，亦不能靜心爲政，上焉者，敷衍塞責，但期終考，下焉者，詩酒妓樂，心存過舍，鮮有以治民爲己任，寄宦途於績效者。故終唐之世，以治民顯名當世位躋公卿者殊爲少見，而地方吏治不能上及兩漢，此又其一因矣。

至於唐代後期，地方行政之重心在方鎮，此種制度影響後期以及後代歷史者至深且巨。

漢世，中國經濟文化政治軍事之中心在北方，故百郡分配，淮漢以北居其二，淮漢以南當其一。南方經六朝之開發，經濟文化大非昔比，隋制州近二百，南北各半，唐制州逾三百，亦南北略均，已象徵南北地區之發展略呈均衡之勢。然實論之，隋及唐代前期，北方繁榮之氣象仍表徵經濟文化中心之所在，遠非南方所能及。蓋南北朝戰爭頻繁，淮河南北受害最烈，而大河以北仍爲北國經濟命脈之所寄，文化中心之所在，未深受戰爭之影響也。及安史亂後，方鎮爲道者常近五十，北方疆土日削，而淮漢以北之分道數近三十，此非由於經濟文化之繁榮，反爲經濟文化衰退之象徵。蓋方鎮者起自河北悍將之割據，朝廷被迫亦採取軍事控制之政策耳。自安史以迄五代二百年間，北方戰爭頻起，致人民流離，水利不修，生產萎縮，人文落後，千百年來中國經濟文化中心之黃河三角洲遂一蹶不振，迄今又已千年，終成偏枯之局。蓋黃河多沙，灌溉條件本不優異，經唐五代混戰二百年之久，致陂淤渠塞，水利大壞，不可收拾，雖經宋元明清之安定仍不能規復舊觀也。

此就方鎮割據影響於千餘年來之整個歷史而言也。至其對於此後地方行政制度本身之影響亦有可言者：漢制，地方長官無以中央官兼判者。至唐代前期始常有京朝官兼判都督、檢校刺史事。至於方鎮之節度觀察，全爲使職，非秩官，而形式上亦皆以中央官兼充。故嚴格言之，可謂爲中央分鎮制度，非真正之地方官也。宋代諸路分置使職，又以京朝官知府州事，皆爲唐制之沿習與加厲之運用耳。此其一



也。又漢唐兩代各級地方政府之佐官組織，雖分職有繁簡，名號有異同，然皆屬於分曹分職一類型，與現代行政組織爲近。自唐中葉節度觀察之制興，其佐官有副使、支使、判官、推官等名目，亦爲使職，而無曹司分職之制。此等佐理使職雖權宜分判衆務，但使職名號與所分判之職務無相當之聯繫性。兩宋承之，以迄明清，遂爲定制，雖分職釐務，但組織機構則不分科曹，使人觀其官名，不能略知其職掌。此又佐官組織之另一類型也。此種不明確分科之制似亦爲中國地方行政制度史上之一退化現象，而溯其源流，則唐代方鎮制度始開其端，此其二矣。

## (六)

以上就本書所考三期之制，跡其演變，衡其利弊，論其影響，粗見梗概如此。然此三期之制亦有其一貫性，茲續論之。

一曰長官元首制。自先秦郡縣制度之萌芽，以迄隋唐五代一千五六百年間，雖政區級制之演變，名實時異；然同一政區惟置一元首性之長官，綜理全區之民刑財軍諸政，有完整之行政權；未有同一政區，同開數府，各事所司，不相統率者。至宋則路分四司（漕、憲、倉、帥），速明則省分三司（都、布、按）。不但權分爲三四，抑且職互爲牽涉矣。