

博瑞森
BRACE
人文丛书



地

| 刘文瑞◎著 |

中国古代政治制度

地方体制与官僚制度

下

[修订本]

方

中国书籍出版社
China Book Press



刘文瑞作品集

| 刘文瑞◎著 |

中国古代政治制度①

地方体制与官僚制度

[修订本]

地方

 中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代政治制度. 下, 地方体制与官僚制度/刘文瑞著. —修订本. —北京: 中国书籍出版社, 2018. 2

ISBN 978-7-5068-6646-0

I. ①中… II. ①刘… III. ①政治制度史—研究—中国—古代
IV. ①D691. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 011505 号

中国古代政治制度^①: 地方体制与官僚制度 (修订本)

刘文瑞 著

策划编辑: 王志刚

责任编辑: 王志刚

责任印制: 孙马飞 马 芝

封面设计: 久品轩

出版发行: 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电 话: (010) 52257143 (总编室) (010) 52257140 (发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京旭丰源印刷技术有限公司

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 400 千字

印 张: 16

版 次: 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5068-6646-0

定 价: 98.00 元

版权所有 侵权必究

第一编 地方体制论

第1章 先秦分封制与郡县制：从部族国家到疆域国家

1. 分封制 004
2. 郡县制 008

第2章 秦汉的地方体制：监控与治民的协调

1. 刺史和司隶校尉 012
2. 州牧 019
3. 郡国 021
4. 县、侯国、邑、道 037

第3章 魏晋南北朝的地方体制：建制调整

1. 魏晋南北朝地方建制概况 046

2. 州、郡、县 050

第4章 隋唐的地方体制：多样化与地方势力的消长

1. 派出官员和特殊地方机构 054

2. 从节度使到藩镇 061

3. 府、州、郡、县 068

第5章 宋元的地方体制：监控的强化和亲民的弱化

1. 宋代的路和监司 078

2. 宋代府、州、军、监 081

3. 宋代县制 083

4. 辽金元地方建制 085

第6章 明清的地方体制：建制演变与吏治危机

1. 行省和督抚藩臬 090

2. 明清特别行政区和专务机构 107

3. 明清之道 122

4. 府州县与地方吏治 124

第二编 官僚制度论

第7章 先秦官制：从贵族向官僚的演变

1. 先秦官吏的培养选拔制度 150

2. 先秦官吏的职务管理制度 161

3. 先秦官吏的职业规范 166

4. 先秦的爵封、官吏品秩和俸禄制度 169

第8章 秦汉官制：早期官僚系统

1. 秦汉官吏选拔制度 178

2. 秦汉官吏培养制度 204
3. 秦汉官吏的职务规范 206
4. 秦汉官吏的任用制度 207
5. 秦汉官吏的考核制度 213
6. 秦汉官吏的奖惩黜陟 219
7. 秦汉爵封制度 226
8. 秦汉官吏品秩制度 228
9. 秦汉官吏俸禄制度 231

第9章 魏晋南北朝官制：在迂回中前进

1. 官吏选拔制度的新创和改造 236
2. 官吏的任用和回避 243
3. 官吏的考课制度 244
4. 官吏的奖惩与黜陟 249
5. 官吏品秩俸禄制度 252

第10章 隋唐官制：官僚系统的创新和体系化

1. 以科举为首的官吏选拔制度 256
2. 培养官吏的学校制度 286
3. 隋唐科举制评析 288
4. 铨选授官和回避制度 295
5. 官吏的考课黜陟 304
6. 官吏的休致赠谥 309
7. 官吏的品秩勋爵 310
8. 官吏的公廨俸禄制度 314

第11章 宋元官制：官僚系统的完善和变异

1. 以科举为主的选官制度 324

2. 与科举一体化的学校制度 352
3. 元代入仕的异化 354
4. 官吏的铨选任用制度 356
5. 官吏考课黜陟制度 365
6. 官吏品秩爵禄制度 375

第12章 明清官制：官本位的高峰

1. 科举制度的变化 390
2. 学校制度的变化 405
3. 科举以外的其他仕途 411
4. 官吏的铨选任用和回避制度 418
5. 官吏考课黜陟制度 428
6. 官僚制度下的吏胥问题 438
7. 官吏品秩俸禄制度 443

代跋：从历史中汲取治国理政的智慧

- 一、传统史学的本质 461
- 二、汲取历史智慧的层次 466
- 三、传统史学对治国理政的启迪路径 476

再版后记

第一编

地方体制论

第1章

先秦分封制与郡县制：从部族 国家到疆域国家

1. 分封制

秦统一以前，中国是一个逐渐由散漫走向一体的过程，早期所谓的国，实际上只是一个部族活动的有限区域。随着社会的进步，国不断扩大，数量也不断减少。按史籍记载，相传黄帝之时，有百里之国上万，禹会诸侯于涂山，执玉帛者万国，商初有三千国，周初为一千八百国，春秋时则为一百几十国，到战国则只有七雄以及十几个小国了。在进入阶级社会以后，国与国的关系，靠分封制维系。

夏商时期虽然有所谓内服官和外服官之分，但实质上没有地域性的地方政府。有人认为，内服官就是中央官，外服官就是地

方官，这种说法有误。内服与外服的区分，依据的不是地域关系而是血缘族属关系。“服”的本意，就是用来区分血缘远近的（古代服制分斩衰、齐衰、大功、小功、缌麻五级），是一个族属概念而不是地域概念。夏商时期的所谓地方政府，其实质并非地方政府性质，而是部族性的外围统治集团。在商代，本族即所谓内服，臣服于自己的其他部落氏族即所谓外服。内服由商王直接管理，在中央政权下设“百姓”从事基层性的管理事务；外服则分封原部落或氏族的首领，由其自行管理。如商代时在西方分封姬周，就是外服的分封之例。当时，商王室在本族内服的统治还较为严谨，但外服诸侯与中央的关系则十分松散。一般来说，外服官对于商王室，只承担缴纳贡赋、随王出征、祭奉商祖这几种义务，商王则有保护外服诸侯的责任。至于外服区域内的政治、行政与管理，商王不加干涉。

西周时，分封制高度成熟。即所谓封邦建国，广建诸侯，以藩卫宗周。周王分封，以同姓为主，封国同中央的关系较为紧密。《荀子·儒效》曰：周公“兼制天下，立七十一国，姬姓独居五十三人焉。周之子孙，苟不狂惑者，莫不为天下之显诸侯”。西周时期的封国诸侯世袭，诸侯之子除嫡长子世袭其位外，其余子弟再分封为卿大夫，卿大夫除嫡长子世袭其位外，其余子弟再分封为士，士则为国服役，其子弟为平民。汉代班固曾称赞这种分封制道：“亲亲贤贤，褒表功德，关诸盛衰，深根固本，为不可拔者也。”^①被周王分封的诸侯，接受周王的册封和礼器，对周王承担纳贡、朝聘义务，并承担随王征伐、祭祀、吊丧庆贺等义务；周王则对诸侯承担保护其统治以及调解诸侯之间纠纷的责

^① 《汉书》卷14《诸侯王表》序。

任。封国内的行政、司法，则由诸侯全权管理，周王一般不加干涉。周初，曾经对个别异姓诸侯派遣过监督官员，如对原商朝后裔的封国所派的三监，但这种情况属特别措施，并不常见。通常情况下，诸侯享有充分的统治自主权。

各诸侯国政府的设置，大体上同周制相仿，仅规模略小而已。诸侯国之间、诸侯国与宗属国之间，仅有一个大致区域划分，没有明确的疆界。但是，没有明确的疆界不等于完全没有疆界。实际上，经过夏商周三代上千年的逐渐演变，地域关系开始在国家政治中日益重要。到了西周，国家组织结构已经有了地域关系的因素，这就是周代的国野制。只不过当时的地域关系依然受血缘关系的支配并服务于血缘关系而已。西周的分封制，既表现为部族统治的血缘性，又表现为疆界划分的地域性。所谓宗法制，实质就是分封制中侧重于血缘关系的称谓；所谓国野制，实质上就是分封制中侧重于地域关系的称谓。

国野制又称为都鄙制。“国”就是统治的中心城邑，也称“都”、“邦”，“野”就是统治的外围，也称“鄙”，国与野之间以郊为界。统治机构设在国内（即都内），野外的管理则十分松散。商周的国都不大，如孟子所说的“汤以七十里，文王以百里”而王，以及“周公之封于鲁，为方百里也”；“太公之封于齐，亦为方百里也”（《孟子·公孙丑上》《告子下》）。《史记》也说：“齐、晋、秦、楚，其在成周甚微，封或百里，或五十里。”^①而且所谓的百里或五十里还可能包括郊在内。国中的居民，以统治部族的族人为主，即国人，也有家内奴隶。过去一般认为，被统治者不得在国内而只能居于野，现在学术界认为，国内亦可能有部

^① 《史记》卷14《十二诸侯年表》序。

分被征服的部族，如周初分封的“殷民七族”、“怀姓九族”，也有部分居于国内。野中的居民，则主要是被统治者或臣服者，包括大量其他上古部族和夏、商的后裔，以及被称之为蛮、夷、戎、狄的少数民族。

在分封制下，由于诸侯在其境内享有统治全权，加之周王室缺乏对诸侯国有效的控制监督，从而为西周后期诸侯国扩张实力、尾大不掉提供了条件，留下了争霸的空隙。

春秋时期，分封制逐渐演变，诸侯国的边界逐渐形成，《左传》中已有了大量的关塞名称，证明了诸侯国已有了疆域界限。有学者认为，春秋时习见的封人一职，就是典守封疆并在附近建邑立都的大夫^①。春秋各国，已有了“疆圯(yí)之司”，有了数量较多的“疆吏”、“边吏”、“边人”。和春秋以前相比，在战争中国都一旦被占领即告灭国的情形已不复存在。反过来，春秋时期诸侯国的使臣出使或军队远征，需要向中间国“假道”，也证明了这一时期的国家不再限于都，其主权已及于野。在《左传》等文献中出现了“国家”连称，也说明了都与邑已融合为主权整体。至于这时“小国”和“大国”的区分，更证实了疆域的重要，西周所封的宋、鲁，原为大封，但此时均不得称为大国，而原在边鄙的楚、秦，无人不以大国视之。因此，有学者认为，此时，中国历史上的“领土国家”已经初步形成，血缘关系与地域关系开始嬗代。与之相伴随，春秋时期的小国不断被邻近的大国灭掉。以扩充大国的疆域。可考的不完全记载有：楚灭掉四十三国，晋灭掉三十四国，秦灭掉二十三国，齐灭掉十国，鲁灭掉九国，宋灭掉七国，吴灭掉五国，郑、卫各灭掉三国。

^① 详见赵世超：《周代国野制度研究》，陕西人民出版社1991年版。

但是，春秋时期的“领土国家”还十分初始，国家的疆域并不固定，疆域国家之中，还有不少部族性的“国中之国”，国中的基本统治方式和统治层次，依然是血缘性的分封体制形成的。卿大夫家族在国家中居于重要地位。因此，对春秋时期的“领土国家”，尚不能予以过高评价。地域关系比较彻底地取代血缘关系，有待于战国时期的最终完成。

2. 郡县制

春秋时期，出现了郡和县这两种新型的地方建制。郡和县完全不同于以往的分封制地方体制，成为新型的、适应于中央集权专制的地方政府体制的前身。郡县的出现，是中国地方政治制度的划时代变化。县最早出现于秦武公时。《史记·秦本纪》载：秦武公十年（公元前688年），“伐邽、冀戎，初县之”。武公十一年，“初县杜、郿”。厉公二十一年，“初县频阳”。秦武公所伐之邽，即上邽，在今甘肃天水。就在秦武公在上邽、冀设县的同时，楚国灭了权、申、息等小国，在这些地方也置了县。此后，各诸侯国纷纷在所攻占之地设县管辖，到春秋晚期，县已经普遍设立。

郡的出现较县要晚一点，秦穆公时期（公元前659~620年），秦国出现了郡的设置。郡和县相比，出现较早的县相对接近于统治中心区域，而出现较晚的郡则处于边远地区，多与少数民族接壤。如：“魏有河西、上郡，以与戎界边”。秦昭王灭义渠戎之后，“于是秦有陇西、北地、上郡，筑长城以拒胡”。赵武灵王破林胡、楼烦之后，“置云中、雁门、代郡”。燕“置上

谷、渔阳、右北平、辽西、辽东郡以拒胡”^①。起初，郡县平级，都隶属于国君，互不统辖，但由于郡比县位置偏远，故人们习惯上视郡低于县。而郡的面积一般比县大，所以到了战国时期，随着兼并战争的进行，郡的地位逐渐开始高于县。

郡和县都是诸侯国新占领地区的统治建制。就其字义来讲，县者，悬也；郡者，裙也。均指依附于中心区域的边远地区。也有人认为，郡者，君长之谓也。清人姚鼐曾说道：“郡之称盖始于秦晋，以所得戎翟地远，使人守之，为戎翟民君长，故名曰郡。如所云阴地之命大夫，盖即郡守之谓也。”^②

关于郡县地位的变化，《通典》曰：“春秋时，列国相灭，多以其地为县，则县大而郡小。故《传》云：上大夫受县，下大夫受郡。县邑之长曰宰，曰尹，曰公，曰大夫，其职一也。至于战国，则郡大而县小矣。故甘茂谓秦武王曰：宜阳大县，名曰县，其实郡也。”^③杜佑的这一段话，较准确地反映了郡县地位的变化。需注意的是，杜佑所说的郡县“大”与“小”，只能理解为郡县地位高下的变化，而不能理解为郡县面积的大小变化，否则，就会发生误解。对此，姚鼐认为：“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。”

随着分封制的破坏，郡县不再分封世袭统治者。起初，诸侯国君在新征服的地区派遣官吏驻守，分设郡县只不过是控制新征服地区所采取的一种权宜措施。后来，郡县则演变成为一种新的地方行政制度。郡县的长官由诸侯国君任免，称为令、守、

① 以上均见《史记》卷110《匈奴列传》。

② 黄汝成：《日知录集释》卷22《郡县》引文。

③ 《通典》卷33《职官十五》。

尹，在诸侯国君的领导指挥下，统辖管理境内事务。这种体制，加强了中央对地方的控制。战国时期，之所以能够在政治上形成中央集权，其基础就是郡县制。因此，应当高度肯定郡县制的产生和发展在中国政治制度史上的进步意义。郡县制取代分封制的本质，是在国家体制中以地域关系取代血缘关系，由部族国家变成疆域国家。

郡县制在刚出现时，其政府设置十分简单，建制大小也不均衡，而且一般均为军政合一性质。随着郡县制的发展，郡县政府开始走向正规。战国时期，秦孝公在变法改革之中，统一了县的组织和设置标准。据《史记·秦本纪》载，孝公十二年（前350年），“并诸小乡聚，集为大县，县一令，四十一县”。此后，县就成为中国古代地方政治制度的基本建制，沿用至今。