



战国秦汉行政 兵制与边防

臧知非 ● 著



苏州大学出版社
Soochow University Press

苏州大学重点学科经费资助

战国秦汉行政、兵制与边防

臧知非 著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

战国秦汉行政、兵制与边防 / 臧知非著. — 苏州:
苏州大学出版社, 2017. 8
ISBN 978-7-5672-2167-3

I. ①战… II. ①臧… III. ①政治制度史—研究—中国—战国—汉代②政治制度史—研究—中国—战国—汉代
IV. ①D691.2②E292.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 190299 号

书 名	战国秦汉行政、兵制与边防
著 者	臧知非
责任编辑	许周鹞
出版发行	苏州大学出版社 (苏州市十梓街 1 号 215006)
印 刷	南通印刷总厂有限公司
开 本	700 mm×1 000 mm 1/16
印 张	21
字 数	386 千
版 次	2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5672-2167-3
定 价	55.00 元

苏州大学版图书若有印装错误,本社负责调换
苏州大学出版社营销部 电话:0512-65225020
苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

前 言

本书是已经发表的战国秦汉行政、军事制度、边防问题的论文结集，主要是讨论基层行政、中央与诸侯王国关系、兵制，两篇讨论秦汉法律制度的文章因和行政控制、兵制变革有着内在的逻辑联系，故一并收入本集。

所收文章，最早的发表于1984年，迄今已30余年。这30多年学术发展迅速，相关问题的研究不断深入，文中所论粗疏浅陋，某些看法已显陈旧。但是，现在仍不失其价值。本书结集过程中，为了记录真实的历史过程，对原文内容未做任何改动，只在以下三个方面进行订正和补充：一是改正行文、引文的文字错误，包括标点符号；二是统一注释体例，补充以往缺少的版本、页码等内容；三是个别文章在刊出时因为版面因素曾经过压缩，现以原稿收入，在页下注明。

笔者的中学时代在“无产阶级文化大革命”中度过，其时没有后来的应试教学，也不存在什么学习任务，自由倒是自由，但除了在“农业学大寨”过程中学习农业机械及相关技能之外，谈不上学习系统的文化知识，对于历史只是在“评法批儒”过程中接触过片段，知道一些所谓“儒家”、“法家”的代表人物和著作，根据“两报一刊”（《人民日报》《解放军报》和《红旗》杂志的简称）上的评法批儒文章，似懂非懂地读一些“儒家”、“法家”的资料片段。这些片段都是作为批判资料使用的，当时自然是按照批判的口径理解其含义和价值，不过，就当时大脑空空的我辈来说，这些“批判资料”还是有相当吸引力的，毕竟是没有接触过的东西，而且文字确实是别有风采，其独到的见解，值得咀嚼玩味，不由得激起求知欲，因而在读这些“批判材料”的同时，凭着兴趣和“革命激情”，去了解这些片段以外的东西，接触其他的历史文献和著作。1978年，笔者考入徐州师范学院（现江苏师范大学）历史系，首先拿到的是臧云浦先生主编的《中国历代官制、兵制、科举制表释》和《中国历史大事纪年》两书的内部铅印本（这是1949年以后中国大陆第一部中国历史大事纪年和职官制度史专著，后分别由江苏古籍出版社、山东教育出版社出版，多次印刷。《中国历代官制、兵制、科举制表释》一书则印刷近20次）。当时“文革”结束不久，和其他领域一样，学界的拨乱反正刚刚起步，还处于百废待兴状态，就历史系而言，刚恢复招生，没有系统的教材：“文革”前有限的几部历史教材及参考资料。

的印刷、发行还需过程,其内容和当时的本科教学需求也存在着一一定距离,不具有普遍适用性,而新的教材都在酝酿编写之中。所以,《中国历代官制、兵制、科举制表释》和《中国历史大事纪年》就成为当时我们拿到的中国古代史最为主要的也是当时最为系统的教学参考书。

《中国历史大事纪年》和一般意义上的历史编年不同,它兼具编年体和纪事本末体的长处而又有所完善,就是在以时间叙述历史事件的同时,兼采传统纪事本末体的长处,注意到历史事件的完整性,也注意到人物活动、思想的完整性,同时在人物思想、历史事件的分析方面一洗长期流行的“革命史学”的标签和价值评判。《中国历代官制、兵制、科举制表释》则是纯粹的客观叙述,分为总论和表释两部分,总论叙述历代官制、兵制、科举制的演变过程,表释则纯粹是分门别类的资料辑录,详注出处,方便进一步研究时查阅,两相结合,系统地展示了历代制度的基本框架及其变迁,同时指出了历史资料的搜集门径。对我们来说,这两部书的内容和文风都是崭新的,其吸引力是巨大的,在我们面前展开了一条不一样的史学之路,遂满腔热情地投入历史学习中,废寝忘食、如饥似渴地阅读各种史籍和著作。而笔者对先秦诸子、秦汉史的关注相对较多,本科论文就是秦汉察举制度考述,后来《秦国相职初探》(《江海学刊》1983年第5期)成为笔者公开发表的第一篇习作,就是臧云浦先生秦汉史研究课的课程作业“秦相国、丞相制度研究”的压缩稿。这一方面是因为“文革”中“评法批儒”的影响:所谓的法家、儒家均出自先秦,“文革”中知道的只是碎片,进入历史系,自然要系统了解;另一方面,读史必自《史记》起;更主要的是,臧云浦先生、王云度先生根据徐州的地理位置和历史资源将秦汉史作为古代史学科建设的重点,臧云浦先生亲授古代史的大部分课程,同时开设秦汉史、先秦诸子、古代官制等研究课程。后来笔者考取了臧云浦先生的研究生,由王云度先生协助指导,即以秦汉制度史为研习方向,以《汉代兵役制度研究》作为硕士论文题目,收入本集的兵制和边疆治理的文章大多完成于这一时期或者以这一时期的研究为基础。

1988年,笔者考入山东大学历史系随田昌五先生攻读博士学位,从社会结构层面专注于农民命运问题,从国家力量与社会控制的角度分析东周秦汉农民负担。这对笔者的学术生涯来说,是一大转变,和当时的学术背景有着密切关系。在读本科和硕士时,学界继理论界“实践是检验真理唯一标准”大讨论之后,曾展开农民战争历史作用、历史发展动力、古代史分期及亚细亚生产方式等问题的讨论,在继续深化“文革”前各种论点的同时,众多西方的解释理论和解释工具大量被介绍进来和运用于中国历史的解释之中,学界一片繁荣。而在“清除精神污染”、“反对资产阶级自由化”之后,文化热兴起、经济大潮兴起,学术路径迅速转变,史学主动疏离政治,学界话题则迅速改变,不

再重视对历史发展、社会规律的探讨,原来的各项讨论迅速趋冷,转为对各种具体问题的考究,有的学者公开提出了“回归乾嘉”的口号。“乾嘉”当然是回不去的,对古代社会结构的逻辑分析、农民的历史命运则几乎无人问津了,至于土地、赋役、国家对社会的控制方式与目的、农民负担与社会发展的关系,这些历史唯物主义史学的基本问题,曾经的研究热点,都因为以往研究方法和理论的缺陷而受诟病,逐步地淡出研究者的视野。这显然是不合适的。传统中国是农业社会,农民问题是社会问题的核心,农民、地主、国家间的矛盾错综复杂,核心冲突则是农民和国家的利益关系,这不仅决定着朝代兴衰,也决定着新王朝的发展走向,要把握中国历史发展逻辑,就必须从农民问题入手。当然,像以往“革命史学”那样片面地突出农民战争、突出农民和地主的矛盾是必须纠正的,但因此而贬低甚至无视农民问题在历史发展中的客观影响更是错误的。因而,笔者在田先生的指导下,本着溯源清流的目的,从国家形态、土地问题入手,考察社会结构变迁,探讨战国秦汉时代农民阶级的生成与流变,揭示农民赋役负担与社会矛盾的发展,在博士论文《春秋战国社会结构研究》的基础上完成《周秦社会结构研究》一书(西北大学出版社1996年)之后,继续从事战国、秦汉土地赋役问题研究,通过考察基层行政制度变迁把握国家控制社会的历史过程,以及制度变革与农民命运的关系。关于土地、赋役的研究已单独结集(《土地、赋役与秦汉农民命运》,苏州大学出版社2014年),现将行政兵制及边防方面的文章结为一集,作为阶段性总结,既便于向同仁请教,也是为了自我反省。

本集所收诸文,多是考证之作,除就具体问题在学界已有研究基础上提出些许看法之外,在主观上遵循历史和逻辑相统一、事实判断和价值判断相统一的原则,在宏观把握国家形态变迁的基础上,通过微观的制度变动揭示国家控制社会的历史状况,说明国家控制编户、组织生产的目的,揭示专制国家的形成和存在的经济基础,揭示制度设计和历史实践的主观目的、客观效果及其原因。

从社会结构的层面来说,宗族城邦发展为领土国家的核心体现,是宗族血缘关系与国家力量运作相剥离,宗族血缘关系不再是国家权力分配的基础。其体现,一是君权不再受族权的制约而高居于族权之上,君主专制政体取代宗族贵族政体,通过一系列制度设计保证君权独尊,不断强化,本集所论中央与地方关系、军事行政体制的变化就是为了从军事角度说明这一过程。二是原来的宗族贵族土地所有制转变为专制国家所有制:国家垄断土地、人口等所有资源,面向全社会按照以功劳(主要指军功)为核心的爵位体系统一分配土地、住宅、奴隶等,明确社会各阶层的权利和义务。也就是说,阶级关系不再以宗族为基础,而是以军功爵位为核心,不同等级不同待遇。原来的

统治宗族、被统治宗族,无论等级高低,都演变为国家编户民,其生产资料、生活待遇都源自于国家分配,新型的地方行政制度在这一转变过程中逐步系统化,并随着国家形态的发展、社会结构的变迁而变迁。通过行政制度的考察,要把握这一历史过程,离不开对地方行政制度的分析。这是笔者探索战国秦汉基层行政制度的思想动因,同时也以溯源清流的方式,明其所以,纠正对商鞅变法以来秦制的偏见,说明商鞅变法所实行的诸多制度渊源有自,并非商鞅首创,不能把古人的过秦之词不加分析地当作历史真实。

秦汉时代的社会结构是动态的,社会阶级、等级处于变动之中,农户与国家的关系也处于变动之中,其突出体现就是以二十级军功爵为核心的社会等级瓦解,工商业主、素封之家、豪强地主、官僚地主兴起。国家控制社会的能力弱化,并且最终导致王朝的崩溃。其根本的原因是土地私有制的发展。

无论是传世文献还是出土文献,都说明和专制领土国家形成同步的是国家授田制,国家在授田的同时把农户控制在官府手中、束缚在土地之上,征之以税、课之以徭,其时之农民身份并非是传统的自耕农,而是国家的课役农。但是,这种身份是不稳定的,随着土地性质的改变必然疏离于官府控制。众所周知,在授田制之下,土地一经授予农户,即归私人所有,可以买卖继承分割,无论耕种与否都要完成额定的田税徭役,这不可避免地造成农民的破产。而在授田制之下,人口是变量,土地是常量,人少地多的时候,用来分配的首先是城邑周围的土地,所谓“附郭田”就是当时最好的土地,而随着统一王朝的建立,人口逐步增多,“附郭田”固然不足,就是城邑周边土地也远远满足不了需求,只能向四野扩散,那些山川林泽、干旱盐碱池沼之地也要纳入授田之中,具体措施就是用土地数量弥补土地质量的不足,良田是每夫百亩,劣等土地则根据具体情况增加授予数量,或加倍、再倍、五倍、十倍……。农户无论受田多少、质量优劣,其田税是统一的,至于徭役则按人按户征发。在当时的条件下,农户所受土地可能不适宜农耕但适宜畜牧、种植,有矿藏,有特产,不能以农致富但可以经营工商业、矿冶业,只要政策允许,以畜牧、种植和手工业致富远快于农耕。西汉前期,那些富甲一方的手工业主、种植业主、畜牧业主、矿冶业主中间有相当一部分就是通过这条途径发展起来的。

在西汉前期工商业主兴起、大肆兼并农民的时候,军功地主则处于快速分化之中。军功地主是凭军功爵位所“益”之田宅和特权而来,是身份性地主,不仅拥有土地,而且有相应的特权,由此形成了高低不等的特权阶级。但是,除了列侯和关内侯之外,其余爵位均为降级不均等继承,数代之后,其身份自然丧失,其高爵者成为强宗豪右的一部分,低爵者大多成为普通地主或编户民,军功地主作为一个社会阶级逐步退出历史舞台。而与此同步的则是官僚地主的迅速兴起。

众所周知,西汉前期,各级官僚大多由开国功臣、军功爵者、秦朝故吏担任,补充新官吏则以一定的财产为基础,正常情况下父死子继,没有什么更新制度与机制,所谓“为吏者长养子孙”就是这一图景的历史写照。文帝开始任用知识分子,汉武帝以后,察举制度逐步成为选官制度的核心,普通农民有了进入官僚队伍的制度通道,无论原来如何穷困潦倒,一旦公权在握自然财富滚滚,官僚地主阶层逐步壮大,所谓“黄金满籝,不如遗子一经”,可谓再形象不过的概括。

土地兼并、大土地所有制发展,意味着国家授田制解体,国家没有足够的土地解决农民的土地问题,即使在可能的条件下拿出土地试图解决农民土地问题也只是杯水车薪。在“天下熙熙皆为利来,天下攘攘皆为利往”的时代,“凡编户之民,富相什则卑下之,伯则畏惮之,千则役,万则仆,物之理也”。其实,编户之民如此,掌握公权的大小官吏更是如此,那些乡官里吏固然自愿地为强宗豪右看家护院,就是那些郡守县令也十分乐意地充当地主富豪的代言人,和他们结为利益共同体。汉武帝设刺史以六条问事,第一条就是打击“强宗豪右,田宅逾制”,其余五条主要是打击郡守二千石和地方势力勾结的不法行为,如第二条“倍公向私,旁谄守利,侵渔百姓,聚敛为奸”,第三条“烦扰刻暴,剥截黎元,为百姓所疾”,第四条“选署不平,苟阿所爱,蔽贤宠顽”,第五条“恃怙荣势,请托所监”,第六条“违公下比,阿附豪强,通行货赂,割损正令”等。所有这一切,都是以勾结地方势力、谋取私利为核心的,正说明了社会结构变动所带来的矛盾变化。

土地是可以重复使用的生产资料,是最安全、最保值的财富,强宗豪右、工商业主兼并土地,官僚们自然把土地作为财富的首选,而官僚们利用手中权力更容易占有土地,这不仅仅是通过买卖兼并农民土地那么简单,更主要的是在解决农民土地问题的过程中,假公济私,巧立名目,把官田变成个人财产,刮削国有土地,这就导致农民贫者逾贫,国家土地也越来越少。原来隶属于官府、国家课役农特色明显的广大农户日益疏离官府,要么成为自耕农,要么成为强宗豪右的依附民、佃农,甚至成为私家奴隶。当然,从历史事实和逻辑上判断,所谓的自耕农是极不稳定的,处于地主官僚和官府的多重挤压之下,加上生产规模和技术局限,难以保持长久,除了极个别能够发家致富之外,绝大多数必然走上破产之路。而无论社会各阶层如何分化,对于国家管理来说有一点是一致的:原来以授田制为基础、人地合一的基层行政管理体制难以为继,乡里空间结构变化的同时,其职能也处于变化之中;其组织生产的职能弱化,以之为基础的赋税徭役征收体制也相应瓦解。

明乎此,应以动态的眼光考察乡里组织的职能变迁,特变是经济职能的变迁,可明晰不同时期的历史差别。但是,笔者所论是不足的。本集所收诸

文对乡里经济职能的讨论只是以出土资料为基础的静态考察,只能说明秦和西汉前期的某些面相,不足以说明西汉后期和东汉的历史,因为资料的局限和学识的不足,没能对两汉时代不同阶段乡里的经济职能做出进一步的说明,也就难以进一步明确国家职能的变迁过程。不过,基于上述理解,通过对基层行政制度、社会结构的初步梳理,对理解秦汉时代兵役制度、司法制度的演变是有帮助的:社会结构的变动决定了征兵制度的废弛和其他集兵方式的推广,自然导致边疆治理方式的改变,而家兵的兴起正从一个方面说明社会结构变动的影响,赏刑变迁、继承制度与经济结构变动的关系,则揭示了经济力量的无所不在。当然,这只是笔者的初步思考,只是主观上的一厢情愿,客观上不能成立之处肯定甚多,还需要进一步的探索,希望学界同仁有以教之。

目 录

Contents

论县制的发展与古代国家结构的演变 / 1

齐国行政制度考原 / 13

先秦什伍乡里制度试探 / 23

“闾左”新证 / 34

秦汉里制与基层社会结构 / 48

简牍所见汉代乡部的建制与职能 / 68

秦“以吏为师、以法为教”的渊源与流变 / 83

《史律》新证 / 93

张家山汉简所见汉初中央与诸侯王国关系论略 / 105

论汉文帝“除关无用传” / 115

赏刑变迁与秦汉政治转折 / 126

张家山汉简所见西汉继承制度初论 / 140

试论汉代中尉、执金吾和北军的演变 / 154

“谪戍制”考析 / 163

西汉屯戍制度的几个问题 / 173

汉代兵役制度演变论略 / 182

汉代家兵初探 / 191

刘秀罢兵的几个问题 / 201

秦汉兵制研究 / 214

论秦汉时期河套地区的开发及其意义 / 289

秦长城的历史基础与历史意义再认识 / 301

“偃武修文”与东汉边防 / 314

论县制的发展与古代国家结构的演变^{*}

——兼谈郡制的起源

县本是国都以外地区的泛称,后指国都以外的居民点,至战国成为地方行政区划,是西周宗族城市国家演变为战国封建领土国家在行政制度上的反映。这是一个问题的两个方面,只有把二者结合起来研究,才能了解其演变过程及原因。以往忽略了这一点,许多问题解释不清,郡制亦然。故撰本文,就正于方家。

先谈县制的起源和发展,后说国家结构。县作为地方行政区划名称,来源于“寰”字。《春秋谷梁传》隐公元年:“寰内诸侯,非有天子之命,不得出会诸侯。”范宁《集解》云:“天子畿内大夫有采地谓之寰内诸侯……寰,音县,古县字。一音環,又音患。寰内,圻内也。畿本或作圻。”杨士勋《疏》云:“寰内者,王都在中,诸侯四面绕之,故曰寰内也。”陆德明《经典释文》亦释寰为县,又作環,均指王都周围王畿内的地区。在金文中,寰字多有出现,免簋铭:“隹三月既生霸乙卯,王才(在)周,令免乍(作)司土(徒),司奠(郑)還林众吴(虞)众牧”〔1〕(为印刷方便,金文能以今字代者,均写作今字,下同)。师旻簋铭:“隹王元年四月既生霸,王才(在)減应(居)……王乎乍(作)册尹克册命师旻日:备于大左,官司丰還左右师氏。”〔2〕这儿的丰、郑都是指西周故都,有西周宗庙存在;寰、還字意相通,丰還、郑還均指丰、郑四周之地。诸侯国的结构和王国相同,侯国四周之地亦称为寰。由于分封制的发展,人口的增加,卿大夫的采邑、居民点不断增多,就不断地增设新的城邑,这些城邑环国而设,统治于国,因而亦称为寰。金文中有“卵尚城寰”、“方城寰”、“□氏寰”等,战国玺印有“修武鄴吏”、“鄴吏”、“鄴丞”等文字,寰、鄴与環、寰都是同文在不同时代

* 原刊《中国史研究》1993年第1期。

〔1〕 郭沫若:《两周金文辞大系图录考释》,北京:科学出版社,1957年,《图录》第3册,第79页;《释文》第7册,第90页。

〔2〕 郭沫若:《长安县张家坡铜器群铭文汇释》,《考古学报》1962年第1期。

和地区的变体,其语意稍有差别,指一些具体的城邑及其附近地区,是后起之意,均治于国,故名县。〔1〕

由于寰指国都周围地区,环绕于国,系而治之,后遂以县名之。《说文》:“县,系也。从系持口。”段注:“古悬挂字皆如此作,引申之则为所系之称。《周礼》县系于遂。邑部曰:周制,天子地方千里,分为百县,则系于国。”即指鄙野之地。《国语·周语》中:“国无寄寓,县无施舍……国有班事,县有序民。”国与县对言,界限分明。《左传》昭公四年:“山人取之,县人传之,與人纳之,隶人藏之。”杜注:“山人,虞官,县人,遂属。”童书业先生谓:“山人者,掌山林之人。县人者,掌相对于国郊之县、鄙之人,即遂人也。……與人隶人皆在国内,山人县人则在郊外。”〔2〕其说甚是。《左传》昭公二十年晏子语齐景公云:“县鄙之人,入从其政。逼介之关,暴征其私。”这县鄙之人即掌鄙野民事之人,是低级小吏,他们入从其政,不合宗法贵族政治的传统,故批评之。《吕氏春秋·孟夏》谓:“命司徒循行县鄙,命农勉作,无伏于都。”所说也是古制。所有这些,说明县的起源是很古老的,起码在西周中期已存在(免瑚和师口簋都是西周中期器),本指国都之外鄙野之地,后指鄙野内的城邑,春秋之县即由此发展而来。

春秋时代,关于县的记载迅速增多,就目前所见,晋国有县五十余;齐国有县数百以上,后并合为五十余。〔3〕以往因不了解县的起源,以为县是封建社会才有的制度,把县的产生看作社会性质变革的标志,或谓楚先,或谓晋后,现在看来是毫无意义的。问题的关键是春秋县制与以往有何区别,是怎样发展起来的,其原因又是什么。

春秋县制的发展,基本上可分为两种方式。一是以战争为手段,兼并邻国为县,这以楚国最典型,秦国次之。《左传》宣公十二年,楚克郑,“郑伯肉袒牵羊以逆,曰:孤不天,不能事君,使君怀怒以及敝邑,孤之罪也。敢不唯命是听!其俘诸江南以实海滨,亦唯命;其翦以赐诸侯,使臣妾之,亦唯命;若惠顾前好,徼福于厉、宣、桓、武,不泯其社稷,使改事君,夷于九县,君之惠也,孤之

〔1〕李家浩《先秦文字中的“县”》对先秦“县”的含义有系统考释,刊《文史》第28辑,北京:中华书局,1985年。

〔2〕童书业:《春秋左传研究》,上海:上海人民出版社,1980年,第182-183页。

〔3〕关于晋县,参见童书业:《春秋左传研究·晋之县郡制》条。春秋齐器叔夷罍(钟)铭有:“公曰:弓……余易(赐)女(汝)……其县三百”的记载(郭沫若《两周金文辞大系·图录》第五册第240-243页,《释文》第八册第240-243页),一次赏赐即有三百县,可见其多。春秋末托名管仲的制鄙之法有十县为属,共五属的规定,见《国语·齐语》。关于楚县见扬宽《春秋时代楚国县制性质问题》,刊《中国史研究》1984年第4期。杨先生谓不羹是楚别都改建为县,恐不确。昭公十二年楚大城陈、蔡、不羹,赋皆千乘,子革谓“是四国者专足畏也,”四国即指陈、蔡、东西不羹,则不羹是灭邻国而为县,与陈、蔡相同。东西不羹本为一国,故《国语·楚语》作三国。

愿也,非所敢望也”。则楚对所灭之国的处置措施有三:一是迁其民,二是改为封邑,三是设为县,所以郑伯才请求作楚属县。就目前所见,楚国的17个县有15个是灭邻国而设,有两个系由边境别都改建。秦与楚同,也以兼并得到的土地为县。秦武公灭邽、冀之戎,占领郑、杜之后都设县而治,直至战国才于国内统一设县。

二是在国家内部结构变动的基础上,以新增加的居民点为县。这以齐晋为代表。《晏子春秋·外篇七》景公云:“昔吾先君桓公,予管仲狐与穀,其县十七,著之于帛,申之以策,通之诸侯,以为其子孙赏邑。”这17个县即17个邑,是自然居民点。齐器叔夷铸铭有“公曰:弓……余易(赐)女(汝)釐都……其县三百。余命女(汝)司台釐邑……”这儿的县也是邑,“其县三百”是指釐都附近的三百个邑。素命铸铭:“鞶吊又成荣于齐邦戾氏易(赐)之邑百又九十又九邑,与邽之民人都鄙。”〔1〕《左传》襄公二十八年:“与晏子邶殿,其鄙六十。”杜注:“邶殿,齐别都,以邶殿边鄙六十邑与晏婴。”赏赐以邑,“其县三百”例与此同。晋县也是以邑为县,无论是公室之地,还是卿大夫之地都设县。《左传》僖公三十三年,晋襄公赐胥臣以“先茅之县”。杜注:“先茅绝后,故取其县以赏胥臣。”先茅本是封邑,因绝后取其县以赐他人,则封邑之内有县。昭公五年,楚蘧启疆云晋“韩赋七邑,皆成县也,羊舌四族,皆强家也”。说明晋卿采邑都设县治理。国君翦灭卿族之后,即分其地为县,昭公二十八年,晋灭祁氏、羊舌氏,“分祁氏之田以为七县,分羊舌氏之田以为三县”。这些县都直属于国君。齐晋也有灭邻国为县者,系将内地制度推往边地,与楚只设于边地不同。

春秋县制规模,除楚秦之外,都有一个从小到大的发展过程。楚系兼国立县,灭亡一个国就立一个县,其规模一开始就大,可赋兵千乘。《左传》昭公十二年楚灵王云:“今我大城陈、蔡、不羹,赋皆千乘,诸侯其畏我乎!”陈、蔡、不羹(东西二不羹)原是楚邻国,后为楚县。按春秋车战制度,一乘至少有兵三十名,若每户平均有两点五人从军,每县有户一万。楚县不一定全是千乘,但去此不会太远。齐晋因邑设县,其规模要小得多,到春秋中期以后,晋县最大不过百乘,只是楚县的十分之一。《左传》宣公十五年,晋侯曾赏“桓子狄臣千室,亦赏士伯以瓜衍之县”。狄臣千室即一千家狄人;桓子、士伯同因伐狄有功获赏,功赏相当,狄臣千室和瓜衍之县并举,则瓜衍之县当在千家左右。昭公五年,楚蘧启疆说:“韩赋七邑,皆成县也,羊舌四族,皆强家也……因其十家九县,长毂九百,其余四十县,遗守四千,奋其武怒,以报其大耻。”“长毂九百”、“遗守四千”均指战车乘数,则每县可赋百乘,乘三十人,户平均两点五

〔1〕郭沫若:《两周金文辞大系图录考释》,北京:科学出版社,1957年,《图录》第5册,第240-243,251页;《释文》第8册,第203,210页。

人从军，每县千户。当人口增加，则别立为县，称作别县。《左传》昭公三年，晋侯以州县赐郑臣伯石；州县本栾氏邑，栾氏亡，韩、赵、范氏都想得州；赵氏说州本来属温，“温，吾县也”；韩氏、范氏反对说：“自郤称以别，三传矣，晋之别县不唯州。”意谓州虽曾属温，但立为别县属于栾氏已经三代，赵氏不能以州曾属于温为由再要回去，而晋国别立为县很多，如此则引起混乱。到春秋末年、战国初期，晋县已有万家，知伯灭范、中行氏之后，韩、魏均割万家之邑于知伯，这万家之邑即万家之县；后知伯联合韩、魏攻赵，知过即劝知伯割万家之县予韩、魏以巩固联盟。^{〔1〕}齐县本来数量多，规模小，到春秋后期合并为五十余个，每县有九千家，《国语·齐语》云管仲制鄙之法：“三十家为邑，邑有司；十邑为卒，卒有卒帅；十卒为乡，乡有乡帅；三乡为县，县有县帅。十县为属，属有大夫，五属，故立五大夫。”这是后人托名管仲之辞，管仲生当春秋初期，其时县指小邑，铭文是为证明，绝无九千户之县，这儿只能是县的发达形态，系春秋末年制度。

春秋县的发展方式不同，其职能也有异。楚国之县主要是以军事重镇而存在，其军事职能特别显著。楚灵王以夸耀口吻说：“今我大城陈、蔡、不羹，赋皆千乘，诸侯其畏我乎！”“赋皆千乘”是城陈、蔡、不羹的目的，成为傲视诸侯的资本。楚与晋郑战争，主要依靠各县兵力，《左传》成公六年，楚围郑，晋救郑侵蔡，与楚公子申、公子成所率申、息之师遇于桑隧，知庄子、韩献子以为“成师以出而败楚之二县，何荣之有焉？若不能败，为辱已甚，不如还也”。仅二县之军即敌晋一国之师，可见其强。对小规模的战役，有时只派一县兵力，文公三年，“楚师围江……晋阳处父伐楚以救江，门于方城，遇息公子朱而还”。阳处父伐楚之师不会太少，因没有战胜公子朱所领息县之兵的把握而主动退兵。因为楚县军事地位如此重要，一般不轻易予人。成公七年“楚围宋之役，师还，子重请取于申、吕以为赏田，王许之。申公巫臣曰：‘不可。此申、吕所以邑也，是以为赋，以御北方。若取之，是无申、吕也。晋郑必至于汉。’王乃止”。申、吕二县是楚进攻和防御晋、郑的军事重镇，若为私人赏田，则国家无从征赋，无法捍卫北方，说明楚县军事意义的重要。楚王就是用直接控制县的办法加强君权的，因而楚国没有像中原各国那样出现政归私门的现象。

齐晋之县在其发展过程中，军事意义也很重要，如晋曾以百乘为一县的标准规模，就是例证。但因齐晋之县系由邑发展而来，以自然居民点为基础，其治民的行政职能就显得更为重要；随着县的扩大，其行政职能日趋发展，最后居于主导地位。如齐县下设邑有司、卒帅、乡帅，其主要职能是管理生产，教化县民，成为地方行政区。只是当时行政与军事合一，县的行政长官和军

〔1〕《战国策》卷十八《赵策一》，上海：上海古籍出版社，1985年，第591页。

事长官也合一。这个制度一直延续很久。

西周之县指国都之外的鄙野地区,或者是鄙野之邑,国君可用以封赏臣属。春秋时代仍然延续着这一传统,以晋齐最典型。晋侯赏胥臣以“先茅之县”、“士伯以瓜衍之县”;齐侯予管仲“其县十七,著之于帛”,是为其证。但不能据此认为春秋齐晋之县是作为采邑而存在,与分封制没有矛盾。相反,春秋时代县的由小而大,逐步向地方政区转变的过程正是作为分封制的对立物而存在的。设县的目的不是为了分封的方便,而是为了加强对地方的统治,是强化君权的有效措施;用于分封的只是一部分县,更多的还在国君手中,所以晋在翦灭祁氏、羊舌氏之后,立即分其田为县。只是由于宗族贵族政治的规律所决定,公族衰落,卿族发展,不断蚕食公室的土地,控制国家政权,最后瓜分公室,国君的集权目的没有达到。这个原因不在于县制如何,而在于当时的国家结构。而卿族专权,正是采用在采邑内设县而治的方式,加强对采邑人力物力的控制,而后想方设法侵蚀公室,进行新的化家为国的历史进程,建立新的君主专制的国家。晋国的历史就是这样发展演变而一分为三的。也就是说,春秋县的性质具有双重性,一方面沿袭西周分封制的传统,可以作为采邑赏赐私人,另一方面又作为君主集权的产物与分封制相对抗。后者是历史发展的必然趋势。

春秋县的长吏名称不一,楚曰县公或县尹,晋作大夫,齐为县帅。晋楚之县大夫、县公可以世袭。有的论者据此谓县系作为采邑而存在,这是片面的。春秋之县虽能作为采邑,但不能以此为据。如果这样,就混淆了采邑之县和国君之县的区别,因为国君之县的长官也可以世袭。在宗族贵族政治之下,实行的是世族世官制,国家重要官职都由几个固定的宗族担任,如楚之高官司马、令尹都出自斗氏、成氏、蔣氏、屈氏、阳氏和王族等族;县公、县尹亦然。晋国先是栾氏、郤氏、胥氏、原氏、狐氏、续氏、庆氏、伯氏、羊舌氏、祁氏掌权,后逐步转移到韩、赵、魏、知、中行和范氏等族手中,县大夫也多出自这些宗族,所以父死子继是由世族世官制所决定的。众所周知,采邑是卿大夫的私邑,是其禄赏,设家臣为之管理,家臣只对卿大夫负责,国君无权过问采邑内的军民政务。而县公、县大夫是由国君任命,按君命治理一县军政事务,要对国君负责,随时接受国君的检查,在其职务世袭的同时,权力和责任也在世袭,这和采邑的世袭性是有明显区别的。随着宗族贵族政治的解体,国君对县的控制日益加强,县公县大夫的职务世袭现象越来越少,至春秋末期,县公改称县尹,县大夫改作县令,世袭现象随之消失。

西周时期的县指鄙野地区,县民是指野人。春秋县制也还保留着这个历史遗迹。春秋初年,齐晋的县也都设在鄙野之地,以鄙野的居民点设县,齐国用于赏赐的县与邑都在鄙野范围之内,晋国亦然。直到春秋后期,托名管仲

制定的制鄙之法,分鄙野为五十县,仍有其遗意。但是随着县制的发展,春秋县民和西周的野人已有本质的不同。野人是相对于国人而言,是个政治概念,是被统治宗族成员,没有政治权力,没有资格当兵。春秋县民则否,凡县民之成丁者都要当兵,晋楚以乘数衡量县的大小,即为证明。申、息、陈、蔡等姬姓之国,本来都有国人和野人两大对立的阵营,被楚灭以为县之后,这个对立消失了,原来的国人和野人都被编入军队。晋县居民最初也是野人,后来征以为兵,也改变了其野人身份,所以春秋县民自春秋中期以后,已初步具备了后世的国家编户齐民的某些特征。

以上说明,春秋县制是从西周演变而来,性质、结构已经不同,但尚未最终割断旧传统的脐带。降至战国,县已成为普遍的地方行政制度,有一套系统的职事机构,有完整的政府职能,其各级官吏县令(长)、尉、丞及各衙署职员,或由国君因功、因才任命,或由县令县长自行安排,都要尽心职守,可随时任免,蜕尽旧的历史传统,成为封建君主集权的重要制度。这些众所周知,不予重复。下面即论述国家结构的变动,揭示县制变化的内在原因。

二

县指鄙野之地,是由西周的国家结构所决定的。西周是宗族城市国家,这有两层含意:一是以宗族为立国基础,宗族与国家不分,族权与政权不分,族权是政权的主体,政权是族权的政治体现;其阶级划分也以宗族为特征,分为统治宗族和被统治宗族。这个问题,说来话长,与本文关系不太大,不予详说。^{〔1〕}二是其时之国有点无面,没有后世的领土概念,以城为主体。国字初文为“或”,指人聚会居住之所,是有军事防卫性质的地区,象征着执兵守卫;后因筑城防守,即在“或”字之外加个方框,是为国。所以《说文》说“邑,国也”,“国,邑也”,国、邑互通,邑就是“人聚会之称”。故古代的国是指有城的居民点。文献中每每以城喻国。《左传》隐公元年郑庄公封段于京,祭仲曰:“都城过百雉,国之害也。先王之制:大都不过三国之一,中五之一,小九之一。今京不度,非制也。”大都的限度是一百雉(一丈高,三丈长为雉),是国的三分之一,则国的规模是三百雉。隐公五年,郑人伐宋,“入其郛(郭),以报东门之役。宋人使来告命,公闻其入郛也。将救之,问于使者曰:‘师何及!’对曰:‘未及国。’公怒乃止”。郭是外城,敌军已攻到外城,宋使云未及国,系指内城为国。到战国时期还有其遗意,《孟子·离娄下》云:“齐人有一妻一妾而

〔1〕 关于西周宗族与国家的关系、国野制度问题,田昌五先生有详论,见氏著:《古代社会形态研究》,天津:天津人民出版社,1980年;《古代社会断代新论》有关章节,北京:人民出版社,1982年。