

秦漢官制史稿

安作璋 熊德基

齊魯書社



# 秦汉官制史稿

(下 册)

安作璋 熊铁基 著

齐 鲁 书 社

一九八五年·济南

# 秦汉官制史稿

(下册)

安作璋 熊铁基 著

齐鲁书社出版发行

(济南经九路胜利大街)

山东新华印刷厂印刷

850×1168毫米32开 16印张 2插页 354千字

1985年6月第1版 1985年6月第1次印刷

印数1—4,000

书号 11206·106 定价 3.20元

R1101/08

## 目 录

第二编 地方官制	1
第一章 州	6
第一节 司隶校尉	6
一、司隶校尉的设立及其演变	6
二、司隶校尉的职权	9
三、司隶校尉的属官	13
第二节 刺史、州牧	15
一、由监御史到刺史、州牧	15
二、刺史的职权	21
三、固定治所与幕僚组织的形成	30
第二章 郡	36
第一节 内史、三辅、河南尹	39
一、内史、三辅及其官属	39
二、河南尹	49
第二节 郡守	52
一、辟除权	54
二、选举权	58
三、自设条教	60
四、赏罚、司法和监察权	62
五、生杀予夺权	65

六、兵权·····	67
七、财权·····	71
第三节 郡佐官·····	77
一、丞、长史·····	77
二、都尉及其官属·····	82
第四节 郡属吏·····	92
一、功曹、五官掾、督邮·····	99
二、门下亲近属吏·····	112
三、列曹·····	119
四、上计掾史·····	129
五、学官·····	133
六、特设官·····	137
七、散吏·····	141
第三章 县·····	148
第一节 县廷官吏·····	150
一、县令、长·····	151
二、县丞和县尉·····	162
三、县属吏·····	170
第二节 乡里基层官吏·····	183
一、以啬夫为主的乡官·····	187
二、亭长和亭吏·····	202
三、里正、典、老·····	214
第四章 王国·····	227
第一节 王国概况及汉法对王国的限制·····	227
一、王国概况·····	227
二、汉法对王国的限制·····	233

第二节 王国官制 .....	242
一、太傅、傅 .....	243
二、相国、丞相、相 .....	245
三、中尉 .....	249
四、御史大夫 .....	250
五、内史 .....	251
六、郎中令 .....	253
七、卫尉、大行 .....	257
八、廷尉、少府、宗正、博士 .....	257
九、太仆、仆 .....	259
十、将军 .....	259
十一、其他 .....	260
第五章 侯国 .....	266
第一节 侯国概况及汉法对侯国的限制 .....	266
一、侯国概况 .....	266
二、汉法对侯国的限制 .....	268
第二节 侯国官制 .....	270
第六章 少数民族地区 .....	278
第一节 典属国、属国都尉 .....	278
一、典属国 .....	278
二、属国都尉 .....	279
第二节 持节领护诸官 .....	283
一、使匈奴中郎将 .....	284
二、西域都护 .....	289
三、护乌桓校尉 .....	298
四、护羌校尉 .....	300

第三编 官吏的选用、考课及其他各项制度 .....	304
第一章 选官制度 .....	306
第一节 察举 .....	308
一、孝廉 .....	312
二、茂材 .....	315
三、贤良方正与文学 .....	317
四、其他特科 .....	319
第二节 征辟 .....	326
一、皇帝征聘 .....	326
二、公府与州郡辟除 .....	329
第三节 考试 .....	334
一、天子策试 .....	335
二、公府复试 .....	336
三、博士三科 .....	338
四、博士弟子课试 .....	338
第四节 任子 .....	341
第五节 纳贖、卖官及其他 .....	346
一、上书拜官 .....	349
二、以材力为官 .....	350
三、以方伎为官 .....	351
第六节 选举法规与选官制度的利弊得失 .....	352
一、选举法规 .....	352
二、选官制度的利弊得失 .....	356
第二章 任用制度 .....	360
第一节 任用方式 .....	360
一、真、守 .....	362

二、假 .....	364
三、平 .....	365
四、领 .....	365
五、视 .....	367
六、录 .....	368
七、兼 .....	368
八、行 .....	369
九、督 .....	370
十、待诏 .....	371
十一、加官 .....	373
十二、散官 .....	374
第二节 任用法规和任用期限 .....	375
一、任用法规 .....	375
二、任用期限 .....	383
第三章 考课制度 .....	388
第一节 上计与考课 .....	388
一、中央对郡国的考课 .....	391
二、郡国对属县的考课 .....	395
三、上计吏之职责 .....	397
四、上计内容 .....	400
第二节 迁降与赏罚 .....	403
一、迁降及其他 .....	404
二、赏与罚 .....	410
第四章 赐爵制度 .....	419
第一节 秦的赐爵制度 .....	423
一、关于秦国论功行赏的优点 .....	423



二、关于“斩一首者，爵一级” .....	425
三、爵的用处 .....	428
四、关于爵位的等级和名称 .....	431
第二节 两汉赐爵制度的演变 .....	436
一、西汉初对秦爵制的因袭 .....	437
二、西汉时期赐爵制的变化 .....	440
三、东汉时期军功爵制的衰亡 .....	445
第五章 秩俸和朝位制度 .....	447
第一节 官吏的秩俸 .....	447
第二节 朝位的班序 .....	459
第六章 印绶、符、节与舆服制度 .....	463
第一节 印绶与符节 .....	463
一、印、绶 .....	463
二、符、传 .....	469
三、节 .....	474
第二节 车舆和冠服 .....	477
一、车制 .....	478
二、冠服 .....	481
第七章 休假和致仕诸制度 .....	486
第一节 休沐与告宁 .....	486
一、休沐 .....	486
二、告假 .....	488
三、宁 .....	490
第二节 致仕与优恤 .....	493
一、致仕 .....	493
二、恤典 .....	496

## 第二编 地方官制

“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民。……这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共同的。”<sup>①</sup>中国古代就是如此。中国古代最早的地方行政区域称为州，一般传说都说是禹或者舜的时候分九州或者十二州，这也刚好是我国古代国家开始形成的时候。与这种按地区划分居民的同时，就有公共权力及其代表——地方官的设立，在中国古代的记载中也有这样的说明，如《墨子·尚同篇》说：

“夫明乎天下之所以乱者，生于无政长，是故选（择）天下之贤可者，立以为天子。天子立，以其力为未足，又选择天下之贤可者，置立之以为三公。天子、三公既以（同已）立，以天下为博大，远国异土之民，是非利害之辨，不可一二而明知，故画分万国，立诸侯国君。诸侯国君既已立，以其力为未足，又选择其国之贤可者，置立之以为正长。正长既已具，天子发政于天下之百姓。”

下面还有“里长者，里之仁人也”、“乡长者，乡之仁人也”等记载，这些诸侯国君、政长以及里长、乡长等等，就是大大小小的地方官吏。由此可见，国家之所以要按照居住地组织居民，

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第四卷一六六——一六七页。

所谓“画分万国”，设置乡、里，就是为了更好地进行统治，也就是《墨子》中所说的“乡治”、“国治”、“天下治”，如《尚同篇》所说：

“里长发政里之百姓，言曰：闻善而不善，必以告其乡长。乡长之所是，必皆是之，乡长之所非，必皆非之。去若不善言，学乡长之善言；去若不善行，学乡长之善行，则乡何说以乱哉！察乡之所治者何也？乡长唯能一同乡之义，是以乡治也。”

乡长、国君之“发政”也是如此。总之，地方官吏对于国家的长治久安至关重要，这一点，统治者是有明确认识的，《汉书·循吏传》记载：

“（汉宣帝）常称曰：庶民所以安其田里，而亡叹息愁恨之心者，政平讼理也。与我共此者，其唯良二千石乎！（师古曰：谓郡守、诸侯相）以为：太守，吏民之本也，数变易，则下不安。民知其将久，不可欺罔，乃服从其教化。”

以上是从统治者方面来看的。从被统治者方面看，地方官比中央官有更直接的关系。我国古代常把州县官吏称为“父母官”，就是在这个意义上讲的。如汉代召信臣、杜诗先后为南阳太守，“南阳为之语曰：前有召父，后有杜母。”<sup>①</sup>又如王尊“为安定太守，到官，出教告属县曰：令、长、丞、尉，奉法守城，为民父母……”<sup>②</sup>。越是地方基层官吏，与人民关系越是直接，所以东汉左雄说是“乡部亲民之吏”<sup>③</sup>，甚至于还有

---

① 《后汉书·杜诗传》。

② 《汉书·王尊传》。

③ 《后汉书·左雄传》。

“民但闻嗇夫，不闻郡县”<sup>①</sup>的说法。

地方官吏如此重要，可是历代讲官制，地方官都讲得很少，如果说郡县官还多少有些记载的话，郡县以下几乎是一笔带过的，《汉书·百官公卿表》就仅有一段概述：

“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩嗇夫、游徼。三老掌教化；嗇夫职听讼，收赋税；游徼徼循，禁盗贼。”

以后许多记载，往往就只照抄这一段文字了事。实际上这个概述是很粗略的，许多问题还有待我们进一步考释和整理。

秦汉地方行政制度，笼统地说叫郡县制，它奠定了我国古代地方行政制度的基础。但具体地说，既有其形成过程，也有许多具体的变化。永瑛《历代职官表》卷五十三写道：

“秦罢诸侯，分置郡县，为后世府州县之所自始。然郡之为名，实不始于秦时。考《释名》云：郡，聚也，人所群居也。《说文》云：周制，天子地方千里，分为四县，县有四郡（原注：《周书·作雒篇》：千里百县，县有四郡）。郡小县大，故《春秋传》曰：上大夫受县，下大夫受郡。秦并天下置三十六郡，以监天下之县，则郡大县小，《秦纪》魏纳上郡十五县是也。是则自古即有列郡之名，特秦改置之在诸县之上。而魏纳上郡，又在秦未置郡之前，盖秦亦第因列国迁移之旧，而为之制耳。《史记·秦本纪》：惠王十三年，置汉中郡，此为秦置郡之始。其后分为三十六郡，而《史记》、《汉书》所记又有楚郡、郟郡、东阳、河间等郡。盖天下既定，制为三十六郡，而其初暂置

---

<sup>①</sup> 《后汉书·爰延传》。

及后所增设，当亦不为定制也。守、丞以下诸官，则自汉以来，多相承不改云。”

以上这一概述简明扼要，基本上是符合历史实际的。设立郡县以及以郡统县这种制度，不是从秦开始的，当然更不是秦统一以后才开始的。这一点早已有人多次指出。王国维的《秦郡考》更作了比较详细的考证。他指出：

“二十六年前之郡，明见于《史记》者共二十有七，……《汉志》之秦郡中除与《史记》复出外，求其真为二十六年前所有之郡，又得九郡以益《史记》之二十七郡，共为三十六郡。《史记》于始皇二十六年大书分天下为三十六郡，即谓是也。”

并且认为秦一代之郡数，当为四十八郡：

“秦以水德王，故数以六为纪。二十六年始分天下为三十六郡，三十六者，六之自乘数也。次当增置燕齐六郡为四十二郡，四十二者，六之七倍也。至三十三年南置南海、桂林、象郡，北置九原，其于六数不足者二，则又于内地分置陈、东海二郡，共为四十八郡，四十八者，六之八倍也。秦制然也。”<sup>①</sup>

王国维辨正了《汉书·地理志》的疏误。在四十八郡中，有一些是原六国置的，如赵国的代郡、雁门郡、云中郡，魏国的上郡、河东郡，韩国的上党郡、三川郡，燕国的渔阳、上谷、辽东、辽西等郡，楚国的黔中郡等等。有一些则利用了原六国的基础，或在范围上加以调整，或者命以新的郡名，四十八郡大多数如此，特别是原楚境内许多郡县的设立是如此，完全由秦

---

<sup>①</sup> 《观堂集林》卷十二。

新设立的郡县，如灭巴国、蜀国设立巴郡、蜀郡，这样的新郡并不多。所以，关于秦郡的名称，《汉官仪》写道：

“秦用李斯议，分天下为三十六郡。凡郡：或以列国，陈、鲁、齐、吴是也。或以旧邑，长沙、丹阳是也。或以山林，太山、山阳是也。或以川源，西河、河东是也。或以所出，金城，城下有金；酒泉，泉味如酒（或作：酒泉城下有金泉，泉味如酒，故曰酒泉）；豫章，章树生庭中；雁门，雁之所育是也。或以号令，禹令诸侯，大计东冶之山，会稽是也。”

关于郡的名和实的这些记载，都能够说明，郡县制的形成，是和秦统一有着密切联系的。

两汉地方官制和秦又有不同。秦实行郡县制，两汉则郡国并行，不过仍以郡县制为主。西汉初期，王国和侯国曾一度成为郡县以外的独立势力，甚至和中央分庭抗礼。其后经文、景、武三世中央集权与地方割据的斗争，王国和侯国的势力逐渐削弱。下迄东汉，虽然在形式上还保留王国，但实际已与郡同，至于侯国，也不过寄食于所在县而已。

秦汉时期地方上还有中央派出的监察官，由监御史而刺史而州牧，不仅名称上有所改变，而其实质也由监察官而渐变为地方行政长官。州由监察区域也随之变为行政区域，这样，地方政府又由郡县两级制变成州、郡、县三级制了。此外，司隶校尉虽为京师监察官，但同时又领一州，监察七郡，性质与刺史相似，故一并叙于本编之内。

# 第一章 州

如上所述，秦汉的地方行政制度，基本上是郡县两级制，但是汉武帝以后，在秦设监御史的基础上，又形成了统辖郡国的州部，设立司隶校尉和十三州刺史。不过，州这一级的官吏，无论从职权或地位等方面看，在最初都不是一个正式的地方官吏，永瑢《历代职官表》概要地说出了这一情况：

“汉代专重郡守，其临郡国之上者，惟十三部刺史。盖郡守地大而权重，有事得以专达，秩至二千石，如今之二、三品，治效著闻，则玺书勉励，增秩赐金，其高第即入为卿相。故朝廷不复多设官以临之。唯刺史以下大夫而临二千石，职专举刺，八月行部，录囚徒，考殿最，岁尽入奏，所荐得为九卿，所劾辄从黜罢。是刺史一官，固兼有今日司道之任也。”

没有行政权力，并非“亲民”之官，仅仅负有监察责任，不应算作是一级地方组织，但荐、劾之权颇大，又能控制郡国守相，有凌驾于郡国之上的倾向，这是后来州刺史发展成为地方最高长官的一个历史原因。下面，看看这一级官吏的具体情况就清楚了。

## 第一节 司隶校尉

### 一、司隶校尉的设立及其演变

司隶校尉，秩比二千石，武帝始置，初为中央官，后兼察

郡县。《汉书·百官公卿表》写道：

“司隶校尉（师古曰：以掌徒隶而巡察，故云司隶），周官（刘昭以为周无司隶，应作司寇）。武帝征和四年初置，持节从中都官徒千二百人，捕巫蛊，督大奸猾。后罢其兵，察三辅、三河、弘农。元帝初元四年去节。成帝元延四年省。绥和二年哀帝复置，但为司隶，冠进贤冠，属大司空，比司直。”

据此可知，司隶校尉是武帝因巫蛊一案临时设置的督捕之官。所谓“巫蛊”，是当时流行的一种迷信，以为用巫术诅咒及用木偶人埋地下，可以害人。武帝晚年多病，怀疑为其左右人巫蛊所致。武帝佞臣江充诬告太子宫中埋有木人，太子刘据一怒之下，杀江充及胡巫，武帝发兵追捕，太子也起兵抗拒，激战五日，死者数万人。后太子兵败自杀。史称“巫蛊之祸”。中都官徒，即在中央官府服役的徒隶。最初，司隶即率领这些徒隶从事掘蛊并督捕京师奸猾。其后虽罢其兵，但仍得督察三辅（京兆、右扶风、左冯翊）、三河（河南、河内、河东）、弘农七郡。故崔瑗《司隶校尉箴》云：

“江充作乱，辱于戾园。率隶掘蛊，以诘其奸。既定既宁，爰遂其官。俾督京甸，时维鹰鹯。”<sup>①</sup>

司隶校尉是武帝临时设置而后来逐渐成为定制，以至发展到“纠皇太子、三公以下及旁州郡国无不统，陛下见诸卿，皆独席”<sup>②</sup>。它有一个演变过程，各种记载基本一致，惟《汉旧仪》说“武帝初置”，被认为是不同记载<sup>③</sup>，其实不然，“武帝初置”

① 《全后汉文》卷四五。

② 《汉官仪》。

③ 见陈直《汉书新证》一二二页。



不必是“武帝之初置”，也可以读作“武帝时开始置”。

持节即持符节，司隶持节即受有皇帝的特殊命令，可以代表皇帝行使权力。其去节始自元帝初元四年诸葛丰劾奏侍中许章一事。《汉书·诸葛丰传》云：

“元帝擢为司隶校尉。……时侍中许章以外属贵幸，夸淫不奉法度，宾客犯事，与章相连。丰案劾章，欲奏其事。适逢许侍中私出，丰驻车举节诏章曰：‘下！’欲收之。章窘迫驰车去。丰追之，侍中因得入宫门，自归上。丰亦上奏。于是收丰节。司隶去节自丰始。”

成帝元延四年省司隶校尉，又见《汉书·成帝纪》。这一年的二月有“罢司隶校尉”的记载，其原因或与当时改革官制有关。

哀帝绥和二年复置，但为司隶。此事，《汉书·鲍宣传》有所交代：

“拜宣为司隶。时，哀帝改司隶校尉，但为司隶，官比司直。”

不过要说明的是，虽然但名司隶，其主要职掌仍然是监察。如孙宝为司隶时，傅太后使有司考冯太后令自杀，孙宝奏请覆治，傅太后大怒曰：“帝置司隶，主使察我。冯氏反事明白，故欲撻触以扬我恶。我当坐之。”<sup>①</sup>皇太后的事他也要奏请覆治，真算得上是“无所不统”了。并且，“官比司直”，其地位比以前更高了。这从《汉书·翟方进传》中可以看出：

“故事：司隶位在司直下，初除谒两府（丞相、御史大夫），其有所会，居中二千石前，与司直并迎丞相、御

<sup>①</sup> 《汉书·孙宝传》。