

从秦“邦”、“内史”的演变看 战国秦汉时期郡县制的发展

杨 振 红

内容提要：秦简中的“邦”指秦王畿，即“内史”所辖京师之地。西周时的内史主要负责册命诸侯、卿大夫。至晚在春秋时期，各诸侯国已仿王制设内史。公元前5世纪以前，内史已成为王畿（或诸侯国都）的行政长官。商鞅变法时，始在内史下设三十一县，将新的县制与旧的内史制相结合。秦始皇统一中国后，为了建立与之相适应的中央集权郡县制国家，废除王畿之制，将“邦”改称为“都”，与“郡”相当，内史自此成为郡县制的一环。内史的演变是分封制向郡县制转变的缩影。

关键词：里耶秦简 邦 内史 分封制 王畿 郡县制

众所周知，郡县制是在春秋战国时期发展起来，并在秦始皇统一中国后推行全国，由此奠定了此后两千年帝制国家行政建制的基本模式。然而，关于郡县制发展壮大的具体情形，史籍却语焉不详。20世纪70年代末，睡虎地秦简出土，简文中出现了“邦”、“内史”、“属邦”、“都官”等行政建置名或与之有关的职官名。由于材料有限，学界对这些行政建制的含义认识不一，并展开了长期讨论^①。近年来，21世纪初新发现的里耶秦简、岳麓秦简相继公布部分释文，其中也出现了上述行政建制名或职官名。这些新材料为上述问题的进一步探讨和解决，提供了新的契机。

一 秦简中“邦”的含义

2009年里耶秦简整理者公布了简8—455的内容^②，此后在公布的第一册释文中

① 关于学术史情况，将在正文相关部分述及。

② 张春龙、龙京沙：《湘西里耶秦简8—455号》，《简帛》第4辑，上海，上海古籍出版社，2009年，第11—15页。

简号改为8—461^①。关于此简的内容,学界一般认为是秦始皇统一中国后名号更替汇编^②。此简中一段文字:

1. 骑邦尉为骑□尉。

郡邦尉为郡尉。

邦司马为郡司马。

乘传客为都吏。

毋曰邦门曰都门。^③

出现了与“邦”、“郡”、“都”等有关的职官名或建筑名,这对于了解秦统一前后国体、政体的转变至为重要。然而,由于传世文献和出土资料中找不到直接的材料,因此如何理解成为一大难题。

简文公布后,一些学者便撰文解读此文。关于“邦”的含义,游逸飞认为指“秦与山东六国底下的地方封国,可能与郡同级……秦统一天下,置三十六郡时,所有‘邦’皆不得存在,必须融入郡县制中”。“郡邦尉”应断作“郡、邦尉”,秦建三十六郡将“邦”转化成新郡,“原来的郡尉、邦尉,均可转任为新郡郡尉”。关于“邦门”,他最初解释为城门^④,后修正为“或许是指治所的城门,包括郡、县、道、都官等各级官署的城门,其指涉范围介于首都城门与一般城邑的门之间”^⑤。陈伟主编《里耶秦简校释》8—461注释也将“邦门”解释为“城门”^⑥,对“骑邦尉”、“郡邦尉”、“邦司马”没有直接出注,但在注释简8—649

2. 邦尉、都官军在县界中者各□Ⅰ皆以门亭行,新武陵言书到署□Ⅱ……Ⅲ
(正)

……Ⅰ□母子之子Ⅱ(背)(8—649)^⑦

中的“邦尉”时说:“邦尉,似即郡尉。8—461有云:‘郡邦尉为郡尉。’”^⑧注释简8—773

① 湖南省文物考古研究所:《里耶秦简》[壹],北京,文物出版社,2012年。

② 参见张春龙、北京沙《湘西里耶秦简8—455号》,《简帛》第4辑,第11—15页;胡平生《里耶秦简8—455号木方性质刍议》,《简帛》第4辑,第17—25页;等。

③ 陈伟主编:《里耶秦简牍校释》(第1卷),武汉,武汉大学出版社,2012年,第159页。

④ 游逸飞:《里耶秦简8—455号木方选释》,《简帛》第6辑,上海,上海古籍出版社,2009年,第101—102页、第93—94页。

⑤ 游逸飞:《里耶秦简8—455号木方补释——〈岳麓书院藏秦简[壹]〉读后》,简帛网,2012年2月15日, http://www.bsm.org.cn/show_article.php?id=1640。

⑥ 陈伟主编《里耶秦简牍校释》(第1卷)注释:“邦门,城门。《仪礼·既夕礼》:‘至于邦门。’郑玄注:‘邦门,城门也。’《法律答问》160号简云:‘旆火延燔里门,当赍一盾;其邑邦门,赍一甲。’都门,京都城门。《汉书·王莽传下》:‘兵从宜平城门入,民间所谓都门也。’颜师古注:‘长安城东出北头第一门。’”(第159页)

⑦ 湖南省文物考古研究所《里耶秦简》[壹],原释文“说明”:“正背面书写顺序相反。”

⑧ 陈伟主编:《里耶秦简牍校释》(第1卷),第190页。

3. 卅二人徒养。I 八十四人邦司空公白羽。II (正)

廷(背)(8—773)

中的“邦司空”说:“今按:8—461云:‘郡邦尉为郡尉。邦司马为郡司马。’邦司空应即郡司空。”^①孙闻博广泛搜集传世文献和出土文字资料,对秦邦尉、大尉进行分析。他赞同唐长孺关于今本《商君书》中的“国尉”、“国司空”的“国”原为“邦”的说法,认为《商君书》中的邦指整个秦国,后来随着郡的设立,“所设郡地,相当一封国”,故统一前的秦郡也称邦,里耶秦简、睡虎地秦简中的“邦尉”、“邦司空”、“邦司马”多指郡。但与此同时,秦也存在中央邦尉,里耶秦简8—461中邦门与都门对应,“都”多有“大”之意,因此“国尉、邦尉,应当就是后来的太尉”^②。

笔者认为,“邦”的字义通“国”,秦始皇统一中国更定名号前,狭义的“邦”不是指秦统治的全部疆域,而是指秦王畿,即内史所辖京师之地,秦简中出现的“邦”多为此意。战国时人不称“国”而称“邦”,秦简中即不见“国”字。汉高祖刘邦建立汉王朝后,为了避刘邦讳,将“邦”改为“国”。汉代,不仅当代人要讳“邦”字,而且还将前代书中的“邦”字一并改为“国”,故我们今天见到的许多先秦文献中的“国”字很可能是在汉代时由“邦”字所改。试加以证之。

从字义上说,“邦”等同于“国”。《说文解字》“邑部”：“邦，国也。从邑丰声。”“口部”：“国，邦也。从口从戈。”^③即将两字互释。但从里耶秦简木方中秦始皇诏令将“郡邦尉”改称“郡尉”、“邦司马”改称“郡司马”可以反推，改制前“邦”的地位应当与郡大致相当。这一点也可以得到其他材料的佐证。例如，睡虎地秦简《秦律杂抄·中劳律》：

4. 军人买(卖)粟粟所及过县，赏戍二岁；同车食、敦(屯)长、仆射

弗告，戍一岁；县司空、司空佐史、士吏将者弗得，赏一甲；邦司空一盾。^④

表明“邦司空”是“县司空”同一系统的上级主管官吏^⑤，因此其地位应与郡大致相当。《十六金符斋印谱》中有“邦尉”印，据陈直说：“因印系半通式，比秦‘灋丘左尉’、‘咸阳令印’（封泥）俱小”^⑥，也证明其地位不高。因此，显然不能简单地

① 陈伟主编：《里耶秦简牍校释》（第1卷），第224页。

② 孙闻博：《秦汉军制演变研究》，北京大学博士研究生学位论文，2013年5月，第36—40页。拙文提交《中国史研究》后，2013年6月25日承闻博君赠阅此文，因拙文尚未刊印，特此补上其说。

③ [东汉]许慎：《说文解字》，[清]段玉裁《说文解字注》本，上海，上海古籍出版社，1981年影印，第131、129页。

④ 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，北京，文物出版社，1978年，第134页。

⑤ 里耶秦简中有县司空的实例，如“□迁陵司空守兹付洞庭都□”（8—29）、“（前略）洞庭县官受巫司空渠良。II”（8—793+8—1547）、“……（正）为临沅司空啬夫。时毋吏。（背）”（8—1445）。陈伟主编：《里耶秦简牍校释》（第1卷），第36、228、327页。

⑥ 陈直：《读金日札·读子日札》，北京，中华书局，2008年，第200页。

将秦时的“邦”与我们今天所说秦国的“国”划等号。那么，秦时这种地位相当于郡的“邦”到底指什么呢？

睡虎地秦简中多次出现“邦”字，整理小组多数释为“国”，如释“属邦”：“管理少数民族的机构，见秦兵器铭文。汉代因避汉高祖刘邦讳，改称属国、典属国，见《汉书·百官表》。本条为关于属邦职务的法律。”^①并解释《为吏之道》所附《魏户律》中的“相邦”：“相邦，即相国。”^②整理小组的注释当本于《说文》和《汉书》颜师古注。《汉书·高帝纪上》颜师古注引荀悦曰：“讳邦，字季。邦之字曰国。”颜师古注：“邦之字曰国者，臣下所避以相代也。”^③王国维曾考六国和匈奴相邦印，指出：“考六国执政者均称相邦……史家作相国者，盖避汉高帝讳改。”^④整理小组认为“邦”字同“国”字，汉时为避汉高帝刘邦讳，将秦时的“属邦”、“相邦”等“邦”字改为“国”，当是。

整理小组除了将“邦”解释为“国”外，还将一些简中的“邦”解释为“朝廷”、“都邑”、“城”等。如将前引材料4的“邦司空”解释为“朝廷的司空”^⑤。再如：

5. 《秦律十八种·工律》：

邦中之繇（徭）及公事官（馆）舍，其段（假）公，段（假）而有死亡者，亦令其徒、舍人任其段（假），如从兴戍然。 工律

整理小组注释：“邦中，即国中，指都邑。”译文：“在都邑服徭役和因有官府事务居于官舍。”^⑥

6. 《法律答问》：

旋火延墙里门，当赀一盾；其邑邦门，赀一甲。

整理小组注释：“里门，古时城中里有门，详见《墨子·号令》。”译文：“失火连带烧毁里门，应罚一盾；如烧毁城门，应罚一甲。”^⑦

这些解释均不确。材料5中的“邦中”一词三见于《周礼·天官冢宰》。王藤元男引“太宰”条“邦中之赋”唐贾公彦疏：“谓国中之民出泉也。”及《周礼·秋官·乡

① 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，第110—111页。

② 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，第293、294页。在秦简、帛书、金文史料等资料中，“国”字多写作“邦”。另见〔明〕董说著，缪文远订补《七国考订补》上，上海，上海古籍出版社，1987年，第5页。

③ 《汉书》卷一上，北京，中华书局，1962年，第1页。

④ 王国维：《观堂集林》卷一八《史林十·匈奴相邦印跋》，石家庄，河北教育出版社，2001年（1923年初刊），第566页。此外，韩养民结合出土的秦、赵、魏、中山、匈奴等国数十件相邦戟铭文，亦进一步佐证了这一看法。参见韩养民《秦置相邦丞相渊源考》，《人文杂志》1982年第2期。

⑤ 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，第134页。

⑥ 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，第70—71页。

⑦ 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，第219页。

士》“掌国中”二郑注：“郑司农云：谓国中至百里郊也。玄谓：其地则距王城百里内也。”认为战国时代的“邦中”即所谓“京师之地”。睡虎地秦简《日书》中其他带“邦”字的词汇“邦君”（乙1143）、“邦君门”（甲848）的“邦君”指国君，“邦门”（甲855、785反、乙997）指国都的正门^①。事实上，除了工藤氏所举之外，清人孙诒让在注释《周礼·地官司徒》“小司徒之职，掌建邦之教法，以稽国中及四郊、都鄙之夫家九比之数”中的“国中”一词时就说：“凡经言国中，并谓王城之中，六乡之民分居四郊，不居国中，而四郊别有郊，里亦不尽为乡州。”^②清姚鼐：《郡县考》：“周之制，王所居曰国中。”^③清段玉裁《再与顾千里书论学制备忘之记》：“《周礼》之制，王城方九里，谓之国；城中谓之国中……经文未有谓城外为国中者。”^④均将邦中、国中理解为周王城。这样理解是正确的。《周礼》一般将周的王畿由近及远分为：邦中、四郊、邦甸、家削、邦县、邦都。如《周礼·天官冢宰》“太宰”条：“以九赋敛财贿，一曰邦中之赋，二曰四郊之赋，三曰邦甸之赋，四曰家削之赋，五曰邦县之赋，六曰邦都之赋，七曰关市之赋……”郑玄注：“邦中在城郭者，四郊去国百里，邦甸二百里，家削三百里，邦县四百里，邦都五百里。”^⑤因此，周时就将王城或王畿称作邦（即国）。《周礼·地官司徒》“大司徒”条：“乃建王国焉，制其畿方千里，而封树之。”贾公颜疏：“王畿千里，以象日月之大，中置国城，面各五百里。”^⑥秦为诸侯国时当沿用周制，将国都或国君直接统治的区域称作邦（即国），这个“国”应就是我们所熟知的周代“国野”制度的“国”。这一点由于里耶秦简的出土而得到有力的佐证。

如前所列，材料1里耶秦简8—461中有“毋曰邦门曰都门”一句，意思是不称“邦门”，要称“都门”。它表明秦始皇改制前，“都门”是称作“邦门”的。而秦汉文献中有关于“都门”的记载。如刘向上书曰：“秦始皇之末至二世时……都门内崩，长人见临洮，石陨于东郡，星孛大角，大角以亡。观孔子之言，考暴秦之异，天命信可畏也。”^⑦这里“都门”的“都”显然指秦都咸阳。《汉书·元帝纪》建昭

① [日] 工藤元男：《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，[日] 广濑薰雄、曹峰译，上海，上海古籍出版社，2010年，第41—42、166—167页。原文《秦の内史—主として睡虎地秦墓竹簡による—》，载《史学雑誌》第90编第30号，1981年，修订后收入其著《睡虎地秦簡よりみた秦代國家と社會》，東京，創文社，1998年，此为中译本。

② [清] 孙诒让：《周礼正义》，《清人注疏十三经》二，北京，中华书局影印《四部备要》本，1998年，第203页。

③ [清] 姚鼐：《郡县考》，《惜抱轩全集》文集卷二，北京，中国书店，1991年，第10页。

④ [清] 段玉裁撰，赵航、薛正兴整理：《再与顾千里书论学制备忘之记》，《经韵楼集：附补编两考》卷一二，南京，凤凰出版社，2010年，第290页。

⑤ 《周礼注疏》卷二，《十三经注疏》本，北京，中华书局，1980年影印，第647页。

⑥ 《周礼注疏》卷一〇，《十三经注疏》本，第704页。

⑦ 《汉书》卷三六《楚元王传·刘向》，第1965页。

元年“秋八月，有白蛾群飞蔽日，从东都门至枳道”。颜师古引如淳注：“《三辅黄图》长安城东面北头门号曰宣平城门，其外郭曰东都门也。”^①《汉书·武五子传·昌邑王髡》：昌邑王刘贺被立为皇帝进京时，“贺到霸上，大鸿胪郊迎，驺奉乘舆车。王使仆寿成御，郎中令遂参乘。旦至广明东都门，遂曰：‘礼，奔丧望见国都哭。此长安东郭门也。’贺曰：‘我嗑痛，不能哭。’至城门，遂复言，贺曰：‘城门与郭门等耳。’”^②明证都门是郭门。此类例子还有很多，此处不赘。这些材料都表明，自秦始皇更定名号后，不再将京都郭门称作“邦门”，而改称“都门”，汉沿袭。秦汉时期，一般的城门不能称作邦门或都门，而称作“邑门”或“城门”，如材料6中的“邑门”。

因此，秦简中的“邦司空”即“国司空”，“邦司马”即“国司马”，材料1里耶秦简8—461的“郡邦尉”当断作“郡、邦尉”，“邦尉”即“国尉”。邦官不是负责秦国全境的中央官，而是专门管理秦王畿（京师）的官员。

传世文献中有关于“国尉”、“国司空”、“国司马”的记载。如：

7. 《商君书·境内》：

……五百主，短兵五十人。二五百，主将之，短兵百。千石之令，短兵百人。八百之令，短兵八十人。七百之令，短兵七十人。六百之令，短兵六十人。国尉，短兵千人。大将，短兵四千人。战及死事，而到短兵；能人得一首，则复。

能攻城围邑斩首八千已上，则盈论；野战斩首二千，则盈论。吏自操及校以上大将，尽赏行间之吏也。故爵公士也，就为上造也。故爵上造，就为簪裹。故爵簪裹，就为不更。故爵不更，就为大夫。爵吏而为县尉，则赐房，六加五千六百。爵大夫而为国尉，就为官大夫……

其攻城围邑也，国司空营其城之广厚之数；国尉分地以徒校分积尺而攻之，为期曰：“先已者，当为最启；后已者，警为最殿；再警则废。”穴通则积薪，积薪则燔柱。陷队之士，面十八人。陷队之士知疾斗，得斩首队五人，则陷队之士，人赐爵一级。死，则一人后；不能死之，千人环睹，黥刺于城下。国尉分地，以中卒随之。将军为木台，与国正监，与王御史，参望之。其先入者，举为最启；其后入者，举为最殿。其陷队也，尽其几者；几者不足，乃以次级益之。^③

8. 《史记·廉颇蔺相如列传》：

赵奢既已遣秦间，卷甲而趋之，二日一夜至，令善射者去阙与五十里而军。军垒成，秦人闻之，悉甲而至。军士许历请以军事谏……赵奢纵兵击之，大破秦军，秦军解而走。遂解阙与之围而归。赵惠文王赐奢号为马服君，以许历为国

① 《汉书》卷九，第293页。

② 《汉书》卷六三，第2765页。

③ 参高亨《商君书注译》本（北京，中华书局，1974年，第406—428页）和蒋礼鸿《商君书锥指》本（北京，中华书局，1986年，第115—121页），而有所改动。

尉。赵奢于是与廉颇、蔺相如同位。^①

9. 《史记·秦始皇本纪》:

大梁人尉繚来,说秦王曰……秦王从其计,见尉繚亢礼,衣服食饮与繚同。繚曰……乃亡去。秦王觉,固止,以为秦国尉,卒用其计策。而李斯用事。^②

10. 《史记·白起列传》:

白起者……昭王十三年,而白起为左庶长,将而击韩之新城。是岁,穰侯相秦,举任鄙以为汉中守。其明年,白起为左更,攻韩、魏于伊阙,斩首二十四万,又虏其将公孙喜,拔五城。起迁为国尉。涉河取韩安邑以东,到乾河。明年,白起为大良造。^③

11. 《新序·杂事》:

晋大夫祁奚老,晋君问曰……后又问孰可以为国尉,祁奚对曰:“午也可。”君曰:“非子之子耶?”对曰:“君问可,非问子也。”^④

12. 《周礼·夏官司马》:

都司马掌都之士庶子,及其众庶车马兵甲之戒令。以国法掌其政学,以听国司马。家司马亦如之。^⑤

据《商君书·境内》可知,国尉地位与国司空相当,高于千石之令和县尉,而低于大将。据《史记·白起列传》,国尉高于左更,而低于大良造^⑥。这和前文所证邦(国)官不是负责秦国全境的中央官,而是专门管理秦王畿即京师官员的结论相吻合。从材料8和材料11可知,不仅是战国秦,晋国、赵国等也同样设有邦官,在王畿(京师)设立邦官进行管理应是春秋战国时期各诸侯国普遍实行的制度^⑦。

至此我们已可以解读本节开篇所列里耶秦简8—461的内容:秦始皇灭六国后,由于完成了统一全国的伟大事业,为了建立与之相适应的统一的中央集权的郡县制国家,对原有的行政体制进行改革,将原称作“邦”的王畿(京师)改称为“都”,“邦门”相应称“都门”。“骑邦尉”应改为“骑都尉”,简文中那个无法辨识的字即应为“都”字,汉以后有骑都尉官或就是证明。原以“邦”为称的王畿长官邦尉、

① 《史记》卷七〇,北京,中华书局,1959年,第2445—2446页。

② 《史记》卷六,第230页。

③ 《史记》卷七三,第2331页。

④ [汉]刘向编著,石光瑛校释:《新序校释》,北京,中华书局,2001年,第47—48页。

⑤ 《周礼注疏》卷三三,《十三经注疏》本,第865页。

⑥ 《史记正义》曰:“言太尉。”(《史记》卷七三,第2331页)此说误,秦统一后出现的太尉地位甚高,居于三公之首。从白起以军功从国尉升大良造,可知国尉地位不及大良造,无法与秦统一后的太尉相提并论。

⑦ 《左传》隐公元年郑大夫祭仲曰:“都城过百雉,国之害也。先王之制,大都不过参国之一,中五至以,小九之一。”晋杜预注:“三分国城之一。”(《春秋左传正义》卷二,《十三经注疏》本,第1716页)证明当时郑国君所居之城也称“国”。

邦司马等则改以“郡”为称，称郡尉、郡司马。将“邦×”改为“郡×”而不是“都×”，应是因为此前“都”一直用以指代中央（如“都官”，这也是乘传客改称“都吏”的原因），一方面为了避免混淆，另一方面也是秦始皇有意降低王畿的地位，将其视同为“郡”。京师从此成为郡县体制中的一环，而非像先秦的“邦”（王畿）一样为分封制的基础内容之一。

《二年律令·秩律》简445：“中发弩、枸（勾）指发弩，中司空、轻车，郡发弩、司空、轻车，秩各八百石，有丞者三百石。·卒长五百石。”^①表明汉初时尚有郡司空，秩八百石。但其后文献中则不见郡司空的踪迹，推测吕后以后省。

二 秦的“邦”与“内史”

上一节我们证明了秦简中的“邦”即秦王畿（京师），邦尉、邦司马、邦司空等均管理邦的官吏，但没有涉及邦的行政长官。《汉书·百官公卿表上》载：“内史，周官，秦因之，掌治京师。”^②目前已出土的秦简中出现了大量的“内史”之职，睡虎地秦简中甚至出现“内史杂”的律篇名。那么，睡虎地秦简中的内史是否就是《百官公卿表》所说的掌治京师的内史？换言之，是否是秦简中“邦”即王畿的行政长官？整理小组一方面认为简文中的内史就是《百官公卿表》所载“掌治京师”的内史，但同时又提出了另一种意见，即是大司农前身的“治粟内史”^③，其理由大概是简文中的内史与大仓、大内等财政部门有很多联系，其职掌涉及仓、公器等财政事务的管理。整理小组的这两种意见奠定了此后讨论的基本方向^④。20世纪80年代初，工藤元男提出，秦商鞅变法以后的内史沿袭周内史之职，是掌管文书行政（包括财政文书）的中央官，睡虎地秦简中的内史与大仓、大内的密切关系就是这一情况的反映。随着统一战争的深入，秦为了巩固其固有领土——关中地区的统治，对内史进行改组，战国末期将其分离为掌管财政的治粟内史和掌管京师的内史^⑤。对于工藤氏

① 张家山汉简二四七号汉墓竹简整理小组：《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕（释文修订本）》，北京，文物出版社，2006年，第71页。此条材料承孙闻博来函提示，见孙闻博《秦汉军制演变研究》，第56页，特致谢意！

② 《汉书》卷一九上，第736页。

③ 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，第34—35页。

④ 学术史情况，参见〔日〕江村治树《雲夢睡虎地出土秦律の性格をめぐって》，《東洋史研究》第40卷第1號，1982年；〔日〕工藤元男《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，第1章“内史的改组和内史、治粟内史的形成”，第18—49页。

⑤ 〔日〕工藤元男：《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，〔日〕广濑熏雄、曹峰译，第一章“内史的改组和内史、治粟内史的形成”，第18—49页。

的观点,许多学者提出不同意见。如江村治树、藤田胜久指出,内史是统辖其境内各县的军政官,正如郡与所辖县的关系一样,内史对县财政事务的管理以及对工师的监管应当看作是其职责的一部分^①。笔者认为秦简中的内史就是秦国掌治王畿(京师)的行政长官,下面将结合新出简牍材料进行补充论证。

睡虎地秦简《法律答问》有如下问答:

13. “盗出朱(珠)玉邦关及买(卖)于客者,上朱(珠)玉内史,内史材鼠(予)购。”?可(何)以购之?其耐罪以上,购如捕它罪人;赏罪,不购。^②

关于简文中的“邦关”,整理小组未出注,但【译文】第一句作:“将珠玉偷运出境以及卖给邦客的”。关于简文中的“客”,整理小组认为“即邦客”,邦客“指秦国以外的人”^③。此解释恐不确,“邦”应即前文所证之秦王畿。也正因为如此,没收的珠玉才要上交给邦的行政长官内史。这也可以从张家山汉简得到证明。众所周知,张家山汉简《津关令》中有数条关于禁止将黄金、铜、马等私运出津关的规定:

14. 二、制诏御史,其令扞关、郾关、武关、函谷、临晋关,及诸其塞之河津,禁毋出黄金、诸莫黄金器及铜,有犯令(简492)^④

15. □、制诏御史,其令诸关,禁毋出私金器、铁。其以金器入者,关谨籍书,出复以阅,出之。籍器,饰及所服者不用此令。(简493)^⑤

16. □议:禁民毋得私买马以出扞关、郾关、函谷、武关及诸河塞津关。其买骑、轻车马、吏乘置传马者,县各以所买(简506)名匹数告买所内史、郡守,内史、郡守各以马所补名为久久马,为致告津关,津关谨以籍(籍)、久案阅,出……(简507)^⑥

由此可知,汉初律令中的“关”主要指拱卫汉京师长安所在的“大关中”的扞关、

① [日]江村治树:《雲夢睡虎地出土秦律の性格をめぐって》,《東洋史研究》第40卷第1號,1982年;[日]藤田胜久:《中国古代の関中開闢—郡県制形成過程一考察—》,《佐藤博士退官記念:中国水利史論叢》,東京,国書刊行會,1984年,修订后收入其著《中国古代国家と郡県社会》,東京,汲古書院,2005年,第56—65页。

② 睡虎地秦墓竹简整理小组:《睡虎地秦墓竹简》,第211页。

③ 睡虎地秦墓竹简整理小组:《睡虎地秦墓竹简》,第189页。

④ 此释文从王子今、刘华祝《说张家山汉简〈二年律令·津关令〉所见五关》,《中国历史文物》2003年第1期,收入中国社会科学院简帛研究中心编《张家山汉简〈二年律令〉研究文集》,桂林,广西师范大学出版社,2007年,第362—365页。

⑤ 彭浩、陈伟、工藤元男主编:《二年律令与奏谏书——张家山二四七号汉墓出土法律文献释读》,上海,上海古籍出版社,2007年。

⑥ 此释文从王子今、刘华祝《说张家山汉简〈二年律令·津关令〉所见五关》,中国社会科学院简帛研究中心编:《张家山汉简〈二年律令〉研究文集》,第362—365页。

郾关、武关、函谷关、临晋关五关^①。当时，汉王朝对直辖地的大关中与非直辖地的关外采取不同的政策，禁止关系国计民生的重要物资随意运送出关。这些政策当沿自秦的津关政策。《津关令》的下列令条表明，汉初需符传出入塞之津关特别是函谷关应属内史管辖范畴：

17. □、相国上内史书言，请诸詐（诈）袭人符传出入塞之津关，未出入而得，皆赎城旦舂，将吏智（知）其情，与同罪。·御史以闻。·制（简 496）曰：可，以□论之。（简 497）

18. 九、相国下〈上〉内史书言，函谷关上女子传，从子虽不封二千石官，内史奏，诏曰：入，令吏以县次送至徙所县。县问，审有引书，毋怪（简 502）等比。·相国、御史复请。制曰：可。（简 503）

秦时内史为秦王畿（京师）——邦之长官，秦统一后虽然不再称邦，但仍由内史任京师长官的制度却一直延续至汉。

工藤元男、重近启树等认为，睡虎地秦简中的大仓和大内是内史主要属官，战国后期的内史具有京师地方长官和中央官双重属性^②。对此，江村氏等已从不同角度提出了质疑^③。下面笔者将从简文本身并结合张家山汉简，论证大仓、大内与内史不是一个系统，而和都官是一个系统^④。

19. 将牧公马牛……今课县、都官公服牛各一课……内史课县，大（太）仓课都官及受服者。 □□

20. 入禾稼、刍藁，辄为詹籍，上内史…… 仓

21. 县上食者籍及它费大（太）仓，与计偕。都官以计时餽食者籍。 仓

22. 县、都官以七月糞公器不可缮者，有久识者靡之。其金及铁器入以为铜。都官输大内，内受买（卖）之，尽七月而瘠（毕）。都官远大内者输县，县受买（卖）之。糞其有物不可以须时，求先买（卖），以书时谒其状内史…… 金布

23. 禾、刍藁积詹……至计而上詹籍内史…… 效^⑤

材料 19 说“内史课县，大（太）仓课都官及受服者”，意即内史负责考核（课）县牛马饲养使用情况，大仓负责考核都官、受服者，之所以这样区别，应是因为内史是

① 参见王子今、刘华祝《说张家山汉简〈二年律令·津关令〉所见五关》，中国社会科学院简帛研究中心编：《张家山汉简〈二年律令〉研究文集》，第 367—371 页。

② 〔日〕工藤元男：《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，第 18—49 页；〔日〕重近启树：《秦の内史をめぐる諸問題》，《堀敏一先生古稀記念 中国古代の国家と民眾》，東京，汲古書院，1995 年。

③ 〔日〕江村治树：《雲夢睡虎地出土秦律の性格をめぐる》，《東洋史研究》第 40 卷第 1 號，1982 年；〔日〕藤田胜久：《中国古代国家と郡県社会》，第 56—65 页。

④ 关于都官，学界也有很大争议。学术史情况，参见〔日〕工藤元男《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，第 50—72 页。笔者赞同都官即中央官的看法。

⑤ 睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，第 33、38、42、64、100 页。

县的直属长官，而大仓与都官均为中央机构。材料 20、23 规定，各县收入粮食、刍稿时，要将收入帐——“廩籍”上交内史，而不是大仓。材料 21 规定，都官的“食者籍及它费”要在上计时上交太仓，而非内史，这是因为它们是都官在内史所属县领取口粮的名籍和花费的费用，所以要上交都官系统的大仓。律条还规定，都官要在上计时进行核对，这应是为了将中央财政与京师财政账目严格析分清楚。材料 22 则规定，都官要将作废的公器运回大内，由大内折价回收，只有离大内太远的，才运到县，由县折价回收。从“糞其有物不可以须时，求先买（卖），以书时谒其状内史”反推，一般情况下县回收都官作废的公器，先要请示内史，只有情况紧急时，才允许先买下来，后上报。这些材料已经清楚地反映了内史、县、大仓、大内、都官的关系，即内史是管辖王畿（京师）所属县的直属地方长官；大仓、大内属于都官系统，所有都官或外派机构和人员的财政关系，都要报告大仓、大内，而非内史。内史的职掌的确包括仓、公器等经济、财政事务的管理，但这并非因为它是专门的财政机构或官员，而是因为它是一方地方行政长官，辖区内的政治、经济、财政、军事等事务均属于其职责范畴。这可以从张家山汉简得到佐证。张家山汉简《二年律令》有如下律条：

24. ……县道官之计，各关属所二千石官。其受恒秩气禀，及求财用年输，郡关其守，中关（简 214）内史。受（授）爵及除人关于尉。都官自尉、内史以下毋治狱，狱无轻重关于正；郡关其守。（简 215）

25. 官各以二尺牒疏书一岁马、牛它物用藁数、余见刍藁数，上内史，恒会八月望。（简 256）^①

这两条材料均是关于上计的规定，郡要上计郡守，京师（即所谓“中”）要上计内史。它们与前引材料 19—23 睡虎地秦简关于上计的规定是一致的，即王畿（京师）各县要上计内史。睡虎地秦简中的内史即秦统一前的内史，和秦始皇改制后乃至汉初的内史之职并没有变化，均为京师行政长官。

综上，秦统一前王畿（京师）称“邦”，其行政长官是内史。秦统一后进行改制，不再称“邦”而称“都”，其行政长官仍为内史，故其所辖京师之地也称内史^②，地位相当于郡。岳麓秦简中便出现了“内史郡二千石官共令”的简文：

26. 内史郡二千石官共令 第甲（0355）

内史郡二千石官共令 第乙（0690）

① 张家山汉简二四七号汉墓竹简整理小组：《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕（释文修订本）》，北京，文物出版社，2006 年，第 37、44 页。

② 《汉书·地理志下》“本秦京师为内史”颜师古注：“京师，天子所都畿内也。秦并天下，改立郡县，而京畿所统，特号内史，言其在内，以别于诸郡守也。”（《汉书》卷二八下，第 1639 页）虽然秦统一以前王畿长官已为内史，但其辖地称“邦”，秦始皇改制后，其地不再称邦而称内史。

内史郡二千石官共令 第丙 (0522)

内史郡二千石官共令 第丁 (0351)

内史郡二千石官共令 第戊 (0465)

内史郡二千石官共令 第己 (0316)

内史郡二千石官共令 第庚 (0617)^①

它表明内史与郡同级,为同一级别地方行政单位,故其适用法令是一样的。秦始皇改制后,原来的邦尉、司马、司空改称郡尉、郡司马、郡司空。由此我们也可以对里耶秦简的两条材料作出解读,一是前文所列材料2,二是下列材料27:

27. 内史军事尽□ (8—1270)

材料2中,“邦尉、都官军在县^②界中者”将“邦尉军”与“都官军”并列,因此,显然邦尉军和都官军不同,邦尉军是秦王畿(京师)的军队,而都官军指中央军。从称“邦尉”可知,此简写于秦始皇改制前。材料27中,称“内史军事尽”,应是秦始皇改制后,当时已将“邦”改称内史。

顺带谈谈治粟内史、太仓、太内的问题。关于治粟内史设立的时间,《汉书·百官公卿表上》载:“治粟内史,秦官,掌谷货,有两丞。景帝后元年更名大农令,武帝太初元年更名大司农。属官有太仓、均输、平准、都内、籍田五令丞……”^③说治粟内史是秦时设立的,具体时间不详。但若将其与《百官表》对内史的记载进行对比,就可看出两者的差别,《百官表上》说“内史,周官,秦因之”^④,对治粟内史却说是秦官,因此,或可推测《百官表》所说的秦官是指秦始皇统一后的秦王朝设立的官,而周官则是指两周时设立的官,也包括战国秦时因袭周制设立的官。传世文献中,治粟内史一职最早见于高帝元年。《汉书·百官公卿表下》载,高帝元年“执盾襄为治粟内史”^⑤。《史记·高祖功臣侯者年表》棘丘侯襄:“以执盾队史前元年从起碭,破秦,治粟内史入汉。”^⑥高帝元年是刘邦初封汉王之年,不太可能有更多的制度创设,结合《百官表》,刘邦应是沿袭秦王朝之制设治粟内史。由此可以推测,秦始皇统一后除了进行更定名号外,还进行了许多官制建设和改革。

① 陈松长:《岳麓书院所藏秦简综述》,《文物》2009年第3期。

② 此处的“县”应即下文的洞庭郡新武陵县。

③ 《汉书》卷一九上,第731页。

④ 《前汉纪·孝惠皇帝纪》也说内史为周官:“御史大夫置两丞……治粟内史,掌宝货……中尉掌徼巡京师……将作少府……典属国,事掌蛮夷降者……内史,掌京师……自太子太傅至右扶风秩比二千石,丞六百石,皆秦官,唯内史为周官。”《两汉纪(上)》卷五,张烈点校,北京,中华书局,2002年,第70—71页。

⑤ 《汉书》卷一九下,第746页。

⑥ 《史记》卷一八,第919页。《汉书》卷一六《高惠高后文功臣表》(第566页)记载同。

如前所述,睡虎地秦简中大仓、大内常并列。大仓即太仓,自秦至汉名称没有变化,《百官表》中属大司农。大内,整理小组以《史记·孝景本纪》集解引韦昭注“京师府藏”来解释^①。然而,这一解释并不准确,大内应指中央府藏。景帝中六年,进行官制改革,“治粟内史为大农。以大内为二千石,置左右内官,属大内”^②。笔者曾考证,文帝时已将治粟内史(大农)等中央列卿从秩二千石升为中二千石^③,因此,此次改制以大内为二千石,应不是大农的属官,而为一独立机构,其下设左右内官。此后,《汉书·严助传》载,武帝初年发兵诛闽越,淮南王刘安上书谏称:“越人名为藩臣,贡酎之奉,不输大内,一卒之用不给上事。”颜师古注引应劭曰:“大内,都内也,国家宝藏也。”师古曰:“《百官公卿表》云治粟属官有都内令丞也。”^④由此可知,《百官表》大司农属官都内的前身即大内,但武帝初年尚未改称都内。《汉书·外戚恩泽侯表》载,阳城侯田延年宣帝本始元年“八月辛未封,二年,坐为大司农盗都内钱三千万,自杀”。颜师古注引如淳曰:“天子钱藏中都内,又曰大内。”^⑤据此,宣帝即位时大内已改为都内,并隶属于大司农。结合《百官表》的记载,可推测应是在武帝太初元年将大农改为大司农时,一并将大内改为都内,并从二千石官降为六百石官,隶属于大司农。通过上述考察,我们了解到大内官在武帝以前几经变化,最终在武帝太初元年才稳定为《百官表》所记载的样子,由此或可以推测,战国秦的大仓、大内均是独立的中央机构,直到武帝太初元年才降格隶属于大司农。

三 周秦汉内史之职的演变与郡县制的发展

王国维说“古之官名多由史出”^⑥。以往学者曾对上古之“史”进行过广泛而深入的讨论^⑦。限于内容和篇幅,本文不涉及“史”之初义及其他史职,仅对周以来的内史之职进行讨论。如前所述,《汉书·百官公卿表》说内史是周官,秦因循而

① 睡虎地秦墓竹简整理小组:《睡虎地秦墓竹简》,第65页。

② 《史记》卷一一《孝景本纪》,第446页。

③ 杨振红:《秦汉官僚体系中的公卿大夫士爵位系统及其意义——中国古代官僚政治社会构造研究之一》,《文史哲》2008年第5期,日译文《秦汉官僚システムにおける公卿大夫士の爵位体系とその意義》,《大阪市立大学東洋史論叢》16号,2008年。

④ 《汉书》卷六四上,第2778页。

⑤ 《汉书》卷一八,第695页。

⑥ 王国维:《观堂集林》卷六《艺林六·释史》,第159—166页。

⑦ 学术史情况参见阎步克《史官主书主法之责与官僚政治之演生》,北京大学传统文化研究中心《国学研究》第4卷,1997年,收入其著《乐师与史官——传统政治文化与政治制度论集》,北京,三联书店,2000年,第35—43页。

设。

《周礼》中内史为大宗伯属官，位中大夫^①。其虽列于礼官“大宗伯”之下，但职权范围却很广，《春官宗伯》“内史”条载：

内史，掌王之八枋之法，以诏王治。一曰爵，二曰禄，三曰废，四曰置，五曰杀，六曰生，七曰予，八曰夺。执国法及国令之贰，以考政事，以逆会计。掌叙事之法，受纳访，以诏王听治。凡命诸侯及孤卿大夫，则策命之。凡四方之事书，内史读之。王制禄，则赞为之，以方出之。赏赐亦如之。内史掌书王命，逆贰之。^②

据此，内史因负责书写王命，而成为王的重要佐贰之官。其职掌包括：诸侯、孤卿大夫及百官的封爵制禄；依照国法、国令考核政绩，接受上计；负责传达王命，接受上书等。这在《周礼》其他记载中也有反映。《地官司徒》“乡大夫”条：“三年则大比，考其德行道艺，而兴贤者、能者。乡老及乡大夫帅其吏，与其众寡，以礼礼宾之。厥明，乡老及乡大夫群吏，献贤能之书于王，王再拜受之，登于天府。内史贰之。”郑玄注：“内史副写其书者，当诏王爵禄之时。”贾公彦疏：“贰，副也。内史副写一通文书，拟授爵禄。案内史职有策命诸侯群臣之事，故使内史贰之。”^③《秋官司寇》“小司寇”条：“及大比，登民数，自生齿以上，登于天府，内史司会冢宰贰之，以制国用。”贾公彦疏：“释曰：内史掌八柄之等，司会主计会，冢宰所主兼设，故皆取副贰民数簿书。得民数乃制国用，以其国用出于民故也。”^④“司民”条：“司民掌登万民之数，自生齿以上，皆书于版……及三年大比，以万民之数诏司寇。司寇及孟冬祀司民之日，献其数于王，王拜受之，登于天府，内史司会冢宰贰之，以赞王治。”贾公彦疏：“内史司会冢宰贰之者，以其内史掌八柄，司会掌天下大计，冢宰贰王治事，皆掌大事，故皆写一通，副贰其数藏之，所以赞助王之治也。”^⑤由此可知，在周王三年一度考核政绩的大比中，内史承担了选拔任用官吏、人口统计、财政支出等重要事宜。《大戴礼记·盛德》说：“德法者御民之衔也，史者譬也，刑者筭

① 《周礼注疏》卷一七，《十三经注疏》本，第752、755页。

② 《周礼注疏》卷二六，《十三经注疏》本，第820页。此外，《秋官司寇》“大司寇”条：“凡邦之大盟约，莅其盟书，而登之于天府。大史内史司会及六官，皆受其贰而藏之。”郑玄注：“六官，六卿之官也，贰，副也。”贾公彦疏：“释曰云：大史、内史、司会掌事，皆与六卿同，故皆有副贰盟辞而藏之，拟相勘当也。”说邦国大盟约时，内史要和大史、司会抄录收藏副本。《周礼注疏》卷三四，《十三经注疏》本，第871页。

③ 《周礼注疏》卷一二，《十三经注疏》本，第716页。

④ 《周礼注疏》卷三五，《十三经注疏》本，第874页。

⑤ 《周礼注疏》卷三五，《十三经注疏》本，第878—879页。

也；天子御者，内史、太史左右手也。”^①但《周礼》的性质以及成书年代都存在争议，因此其所反映的周内史之职多大程度上反映了现实以及何时的现实尚有疑问。

以往学者指出，内史周初称为作册，亦称作册内史，其长谓之尹氏^②。从现存文献材料看，西周及春秋时的内史主要是负责册命之事。张亚初、刘雨曾收集26条涉及内史的西周铭文，发现其中有20条涉内史被王呼命册命赏赐官吏^③。如《□既铭》有文：“王乎内史册命□王曰：‘□，昔先王既命女乍邑。’”《牧既铭》：“王乎内史吴册令牧。”^④均为内史奉周王命册命的记载。《左传》中“内史”共出现九次：1. 周内史议论鲁臧孙氏说：“臧孙达其有后于鲁乎”^⑤；2. 周惠王问内史过神降于莘之事，预言虞、夏、商、周将亡^⑥；3. 闻虢请命，预言“虢必亡矣”^⑦；4. 内史过代表周王出使晋，赐晋侯命，授玉旒，归告周王“晋侯其无后乎”^⑧；5. 内史叔兴代表周王聘于宋，宋襄公问陨石、六鹢退飞是何征兆，回答说：“今兹鲁多大丧，明年齐有乱，君将得诸侯而不终。”^⑨6. 内史叔兴受王命与尹氏、王子虎策命晋侯为侯伯^⑩；7. 内史叔服代表周王出使鲁国“会葬”，公孙敖请其相二子，说“必有后于鲁国”^⑪；8. 周内史叔服预言“宋齐晋之君，皆将死乱”^⑫；9. 晋国灭偃阳子后，代表周王选其族嗣^⑬。这些材料中的内史，除了代表周王出使诸侯，进行策命、聘、葬外，便是预

① 王聘珍：《大戴礼记解诂》，北京，中华书局，1983年，第145页。亦见于《孔子家语·执轡》：子季问古之为政，孔子曰：“古者天子以内史为左右手，以德法为衔勒，以百官为轡，以刑罚为策，以万民为马，故御天下数百年而不失。”[三国·魏]王肃编著，张其成标点：《孔子家语》下册，郑州，中州古籍出版社，1991年，第4页。《汉官解诂》也说：“唐虞曰纳言，周官为内史。机事所总，号令攸发。”[清]孙星衍等辑，周天游点校：《汉官六种》，北京，中华书局，1990年，第16页。王国维据《周礼·春官·序官》说：“（史）官以大史为长。秩以内史为尊，内史之官虽在脚下，然其职之机要，除冢宰外，实为他卿所不及。自《诗》、《书》、《礼》、《易》、《春秋》观之，内史实执政之一人，其职与后汉以后之尚书令、唐宋之中书舍人、翰林学士、明之大学士相当，盖枢要之任也。”（王国维：《观堂集林》卷六《艺林六·释史》，第164—165页）

② [清]孙诒让《周官正义》最早提出，王国维等进一步阐发其说。王国维：《观堂集林》卷六《艺林六·释史》，第165页。

③ 张亚初、刘雨：《西周金文官制研究》，北京，中华书局，1986年，第29页。

④ [清]严可均辑：《全上古三代文全秦文·钟鼎款识》，北京，商务印书馆，1999年，第178、179页。

⑤ 《春秋左传正义》桓公二年，《十三经注疏》本，第1743页。

⑥ 《春秋左传正义》庄公三十二年，《十三经注疏》本，第1783页。此事亦见于《国语·周语上》，上海师范学院古籍整理组标点本，上海，上海古籍出版社，1978年，第29—33页。

⑦ 《春秋左传正义》庄公三十二年，《十三经注疏》本，第1783页。此事亦见于《国语·周语上》，第35—40页。

⑧ 《春秋左传正义》僖公十一年，《十三经注疏》本，第1802页。

⑨ 《春秋左传正义》僖公十六年，《十三经注疏》本，第1808页。

⑩ 《春秋左传正义》僖公二十八年，《十三经注疏》本，第1825—1826页。

⑪ 《春秋左传正义》文公元年，《十三经注疏》本，第1836页。

⑫ 《春秋左传正义》文公十四年，《十三经注疏》本，第1853页。

⑬ 《春秋左传正义》襄公十年，《十三经注疏》本，第1947页。

测诸侯、大夫之兴亡盛衰，而这也与册命有直接关系。《左传》中尚未见到内史管理内政的例子。《国语》的记载也大致相仿。

至晚到春秋时期，诸侯国也普遍设内史之官。《史记·秦本纪》载，穆公三十四年（前626），戎王派由余出使秦，穆公知其贤，“于是缪公退而问内史廖曰：‘孤闻邻国有圣人，敌国之忧也。今由余贤，寡人之害，将奈之何？’”内史廖建议，赠送戎王女乐以夺其志，并离间戎王与由余关系，迫使由余降秦。其计最终成功，秦遂霸西戎^①。虽然据此无从知晓内史的具体职掌，但可以推想，秦内史应和《大戴礼记》等所载周天子内史一样，是诸侯国君的重要辅佐（左右手）。

从《史记·赵世家》的下列记载来看，赵烈侯六年（前403）的内史与此前有很大不同。时赵相国公仲连向烈侯荐举牛畜、荀欣、徐越，

牛畜侍烈侯以仁义，约以王道，烈侯道然。明日，荀欣侍，以选练举贤，任官使能。明日，徐越侍，以节财俭用，察度功德，所与无不充，君说……官牛畜为师，荀欣为中尉，徐越为内史。^②

选拔任用人才是“尉”的职责之一^③，荀欣因善于选贤使能，故被任为中尉^④。徐越以善于“节财俭用，察度功德，所与无不充”，被任命为内史，它表明当时内史之职包括财用管理、考核官吏政绩等行政事务。值得注意的是，烈侯此次任命官员的搭配，即中尉与内史的组合。《汉书·百官公卿表上》载：“中尉，秦官，掌徼循京师，有两丞、候、司马、千人。武帝太初元年更名执金吾……又式道左右中候、候丞及左右京辅都尉、尉丞兵卒皆属焉。”^⑤汉文帝以后，中尉为秩中二千石的中央列卿，但此前与内史、郡太守一样为二千石^⑥，而且其职掌范围和内史一样为京师。因此，笔

① 《史记》卷五，第192—194页。此事亦见于《韩非子·十过》（梁启雄：《韩子浅解》，北京，中华书局，1960年，第73—74页）、《吕氏春秋·不苟》（陈奇猷：《吕氏春秋校释》，北京，学林出版社，1984年，第1584页）。

② 《史记》卷四三，第1797—1798页。《史记·六国年表》作“七年”，又说“徐越侍以仁义”（《史记》卷一五，第709页）。杨宽认为“徐越”乃“牛畜”之误（杨宽：《战国史料编年辑证》，上海，上海人民出版社，2001年，第195页）。

③ 参见杨宽《战国史料编年辑证》，第195页；杨振红《秦汉时期的“尉”、“尉律”与“置吏”、“除吏”——兼论“吏”的属性》，《简帛》第8辑，上海，上海古籍出版社，2013年。

④ 杨宽认为，赵国当时的内史“主管全国田租之收入与开支，乃掌财政之官。徐越侍以节财俭用，察度功德。所与无不充，因而官以为内史。”（杨宽：《战国史料编年辑证》，第195页）但从前文的考察来看，这一说法证据不足。

⑤ 《汉书》卷一九上，第732页。从《史记·赵世家》的这条记载来看，《百官表》说中尉是秦官恐不妥。

⑥ 《二年律令·秩律》：“·御史大夫，廷尉，内史，典客，中尉，车骑尉，大仆，长信詹事，少府令，备塞都尉，郡守、尉，卫（卫）将军，卫（卫）尉，汉（简440）中大夫令，汉郎中、奉常，秩各二千石……（简441）”（张家山汉简二四七号汉墓竹简整理小组：《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕（释文修订本）》，第69页）。参见杨振红《秦汉官僚体系中的公卿大夫士爵位系统及其意义——中国古代官僚政治社会构造研究之一》。

者推测赵烈侯时的中尉即秦的邦尉（国尉），内史、中尉为掌管京师国都的长官，一掌行政，一掌武事。这样的搭配组合直到汉代仍在诸侯国制度中长期保留下来。《汉书·百官公卿表上》：“诸侯王，高帝初置……有太傅辅王，内史治国民，中尉掌武职，丞相统众官，群卿大夫都官如汉朝。景帝中五年令诸侯王不得复治国，天子为置吏，改丞相曰相，省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，大夫、谒者、郎诸官长丞皆损其员。武帝改汉内史为京兆尹，中尉为执金吾，郎中令为光禄勋，故王国如故。损其郎中令，秩千石；改太仆曰仆，秩亦千石。成帝绥和元年省内史，更令相治民，如郡太守，中尉如郡都尉。”^① 汉代诸侯王制度虽经历数次改革，但直至成帝时基本是内史治民，中尉掌武事，相统百官的格局。由此可以看到，相对汉王朝中央制度，诸侯王制度更多地沿袭、保留了古制。

1979年，在四川青川战国秦墓出土的秦武王二年（前309）《更修为田律》中，也出现了“内史”一职：“二年十一己酉朔朔日，王命丞相戊、内史廙、□□更修为田律：田广一步，袤八则，为畛……”^② 内史紧接续在丞相之后，表明其地位十分重要。秦昭王以后，内史出现的频率渐多。《战国策·秦三·应侯谓昭王》：

应侯谓昭王曰：“今秦国，华阳用之，穰侯用之，太后用之，王亦用之。不称瓢为器，则已；已称瓢为器，国必裂矣。臣闻之也：‘……都大者危其国，臣强者危其主。’其令邑中自斗食以上，至尉、内史及王左右，有非相国之人者乎？国无事，则已；国有事，臣必闻见王独立于庭也。臣窃为王恐，恐万世之后有国者，非王子孙也。”^③

当时太后之弟穰侯魏冉为相国，势力很大，故应侯范雎有此说。由于史籍语焉不详，关于文中的尉、内史难以确定其职。然此事亦见于《史记·范雎列传》昭王四十一年，只是文字略不同，“其令邑中”一句作“今自有秩以上至诸大吏，下及王左右，无非相国之人者”。并记录其结局：“昭王闻之大惧，曰：‘善。’于是废太后，逐穰侯、高陵、华阳、泾阳君于关外。秦王乃拜范雎为相。收穰侯之印，使归陶，因使县官给车牛以徙，千乘有余。到关，关阅其宝器，宝器珍怪多于王室。”^④ 史载，昭王封魏冉为侯，先食穰（今河南邓州），后益封陶（今山东定陶西北）^⑤。从昭王将穰侯等逐出关中，令其归封邑，可以反推《战国策》中范雎所说“邑中”当指关内即秦王畿。因此，此处的尉应是邦尉（国尉），内史应是掌管王畿的行政长官。

① 《汉书》卷一九上，第741页。

② 四川省博物馆、青川县文化馆：《青川县出土秦更修田律木牍——四川青川县战国墓发掘简报》；李昭和：《青川出土木牍文字简考》；于豪亮：《释青川秦墓木牍》；均载《文物》1982年第1期。

③ 《战国策》卷五，上海，上海古籍出版社，1978年，第197—198页。

④ 《史记》卷七九，第2411—2412页。

⑤ 《史记》卷七〇，第2325页。

通过上述考察,我们可以大致描摹西周以来内史的演化轨迹:西周时的内史主要负责书写和传达“王命”即王的命令文书,因此,册命诸侯、卿大夫成为其主要职责(或之一),并因事体重大而见载于史册。至晚在春秋时期,各诸侯国已仿王制设内史。内史由于熟悉典章制度故事,又在周王(或诸侯国君)侧近,因此常备顾问,参与决策,地位显要。公元前五世纪以前,内史已成为王畿(或诸侯国都)的行政长官。这样的内史之职一直延续至秦始皇统一。

虽然秦内史掌京师沿袭的是周制,其职掌和职权范畴没有发生变化,但其统治方式却在战国变法中发生了重要转变。众所周知,秦孝公十二年(前350),任用商鞅实行变法。其中包括两项重要举措:一是建造咸阳城,从雍(今陕西凤翔)迁都咸阳;二是推行中央集权官僚制下的地方行政组织——县制^①,“集小都、乡、邑、聚为县,置令、丞,凡三十一县”^②。这两项举措并非平行的两项政策,而是紧密相关的,即三十一县不是设于秦国全境内的所有县,而是设于秦王直接统治的王畿京师(邦)之下的辖县。以往秦内史下辖的聚落组织主要是都、乡、邑、聚,也有一些县^③,商鞅变法将其全部归并为县,县下辖乡、里,县隶属于内史,建立了内史——县——乡——里的行政建制模式。但此时尚不是郡县体制,众所周知,当时“郡”尚未成为县之上的一级行政机构,因此,当时的内史并非后代的“郡”,而是分封体制下的王畿——“邦”。由此可以看出,商鞅变法是将新的县制与旧的王畿内史制相结合,构建了从长期历史过程来看是过渡时期的行政模式。这一模式一直延续到秦始皇统一中国,废除“邦”制,将内史变为一个郡,成为郡县制的一环才结束。

但是,即使是秦始皇改革邦制后,直至西汉前期,内史作为王畿而非单纯郡长官的影响依然存在。例如,秦始皇时将军蒙恬率军灭齐后,拜为内史,直至秦二世时仍兼任此职^④。前文注所引张家山汉简《二年律令·秩律》简440—441中,内史的位置仅次于御史大夫和廷尉。西汉前期,御史大夫多从有能的内史中选拔。例如,周

① 《商君书·垦令》:“百县之治一形,则从,迁者不敢更其制,过而废者不能匿其举。过举不匿,则官无邪人。迁者不饰,代者不更,则官属少而民不劳。官无邪则民不敖,民不敖则业不败。官属少,征不烦。民不劳,则农多日。”高亨:《商君书注译》,第27—28页。

② 《史记》卷六八《商君列传》,第2232页。亦见《史记》卷一五《六国年表》:“初(取)[聚]小邑为三十一县,令。”(第723页)但《秦本纪》记载不同,为四十一县:“并诸小乡聚,集为大县,县一令,四十一县。”(第173页)

③ 据史载,秦最早设县,始于秦武公十年(前688),“伐邽、冀戎,初县之”(即汉陇西郡上邽县、天水郡冀县)。次年又设杜、郑两县(汉属京兆尹)。秦厉共公二十一年(前456),设立频阳县(汉属左冯翊)(见《史记》卷五《秦本纪》,第182、199页)。在长达二百余年的时间里仅设此寥寥数县,其统治模式应和当时关东各国初置县一样,为大夫采邑。

④ 《史记》卷八八《蒙恬列传》,第2565、2569页。

苛、晁错等均从内史升为御史大夫^①。汉文帝时进行官制改革,将中央列卿的秩级从二千石升至中二千石,内史即在其列,而郡守、詹事等仍为二千石^②。不仅如此,内史在九卿中地位亦很高。如武帝时,公孙弘建议从小吏通经者中选拔官吏:“请选择其秩比二百石以上,及吏百石通一艺以上,补左右内史、大行卒史,比百石已下,补郡太守卒史:皆各二人,边郡一人。先用诵多者,若不足,乃择掌故补中二千石属,文学掌故补郡属,备员。”^③内史与大行(后更名大鸿胪)级别显然高于郡,而内史排序还在大行前。武帝时,宁成从中尉迁内史^④,王温舒从少府徙右内史^⑤,也表明当时内史的地位高于中尉和少府。

笔者曾推测,大约在成帝阳朔二年或绥和元年官制改革时,降低三辅的级别,从中二千石降为二千石,与郡太守同。自此,内史不仅不在奉常(太常)等中二千石的中央诸卿之列,而且,在《汉书·百官公卿表》中甚至列于太子太傅等秩二千石官之末^⑥。这固然与成帝时流行的复古改制思想有关,但最终起决定作用的仍然是中央集权郡县制的发展。春秋战国时期萌芽的郡县制,在秦始皇统一后得到全面推行,在经历了秦汉二百余年的发展之后,到成帝时已十分稳固。这种情况下,京师在两周时作为统治重心和基础的王畿作用日益淡化,其地位下降是历史的必然。

四 结语

发轫于春秋时期的郡县制,经过数百年的发展、演变,在秦始皇统一中国后,终于取代分封制,成为基本的地方行政制度,为秦始皇实行专制主义中央集权统治奠定了基础。此后虽有波折和变化,但中央皇权通过两级或三级地方行政体制统治全国的模式基本上为此后两千余年所延续。这是中国历史的最大特色之一。分封制如何为郡县制所取代,郡县制如何发展壮大,也自然成为研究中国古代历史发展路径的重要课题。然而,由于年代久远,传世文献对这一历史过程的记载却相当粗疏,以致于睡虎

① 分见《史记》卷一八《高祖功臣侯者年表》,第949页;卷一〇一《晁错列传》,第2746页。亦见《汉书》卷一六《高惠高后文功臣表》,第595页;卷一九《百官公卿表下》,第761页。

② 参见杨振红《秦汉官僚体系中的公卿大夫士爵位系统及其意义》,《文史哲》2008年第5期。

③ 《史记》卷一二一《儒林列传》,第3119页;亦见《汉书》卷八八《儒林传》,第3594页。据《汉书·百官公卿表上》,景帝二年将内史分为左右内史,武帝太初元年更名右内史为京兆尹,左内史为左冯翊,主爵都尉(原名主爵中尉,景帝中六年改)为右扶风。《汉书》卷一九上,第736页。

④ 《汉书》卷一九《百官公卿表下》:“中尉宁成为内史。”(第766页)《汉书》卷九〇《酷吏传·宁成》:“上召成为中尉。其治效郅都,其廉弗如,然宗室豪杰人皆惶恐。武帝即位,徙为内史。”(第3649页)

⑤ 《汉书》卷九〇《酷吏传·王温舒》,第3658页。

⑥ 杨振红:《秦汉官僚体系中的公卿大夫士爵位系统及其意义》,《文史哲》2008年第5期。

地秦简出土后,学界尚无法确定简文中出现的“邦”、“都官”、“内史”等词语的确切含义。同样,对于《史记·秦始皇本纪》所记载的秦始皇统一中国后所采取的一系列建立专制主义中央集权的措施,我们只能通过司马迁的高度概括作约略的了解,而且许多可能只能停留在字面含义上,无法贯通其历史背景加以深刻的理解。里耶秦简8—461木方的出土,让我们第一次了解到秦始皇统一中国后更定名号的具体内容和形式。其实,名号更定只是制度变革的表现,而秦始皇二十六年的制度变革则是中国历史上影响最为深远和巨大的一次社会和制度变革。因此,对于这一木方内容的充分研究和认识,对于中国史研究来说意义重大。

里耶秦简8—461木方中的“邦”是探讨郡县制发展壮大的一个极好线索。本文结合传世文献和出土文字材料,通过实证和逻辑推论的方法,论证秦统一前的“邦”指的是秦王畿,即“内史”所辖京师之地。战国时人不称“国”而称“邦”,汉高祖刘邦建立汉王朝后,为了避刘邦讳,将“邦”改为“国”。内史为周官,西周时的内史主要负责册命诸侯、卿大夫。至晚在春秋时期,各诸侯国已仿王制设内史。内史由于熟悉典章制度故事,因此常备顾问,参与决策,地位显要。公元前五世纪以前,内史已成为王畿(或诸侯国都)的行政长官。但在商鞅变法前,内史统治采取的仍是西周体制,即管辖都、乡、邑、聚等聚落。商鞅变法时,始在内史(首都咸阳)下设三十一县,将新的县制与旧的内史制结合。秦始皇统一中国后,为了建立与之相适应的统一的中央集权的郡县制国家,废除分封制基础内容的王畿之制,将“邦”改称为“都”,与“郡”相当,内史自此成为郡县制的一环。内史从西周至秦统一乃至西汉三辅的演变,是分封制向郡县制转变以及郡县制发展壮大的一个缩影。

本文为笔者关于中国古代官僚政治社会构造系列研究之三。单印飞同学对本文查检材料亦有贡献。

[作者杨振红(女),1963年生,青海师范大学人文学院特聘教授,中国社会科学院历史研究所研究员]

收稿日期:2013年4月22日