

## 秦漢的地方都官與地方行政

唐俊峰\*

秦漢時代，「都官」一詞有著中央機構總稱的意思。「都官」同時包括了真正處於京師的中央機構，以及這些機構設於地方的分支單位。真正位處首都的「都官」，就是存世文獻習見的「中都官」，包括九卿以下的所有中央官署；設於地方的都官，就是一些負責替皇帝掌控國內山林藪澤自然資源的官署。如鹽、鐵、工官等，便是典型的地方都官。這些地方都官原先大多直屬於少府，其後因漢武帝以後皇室財政逐步向國家財政傾斜而漸漸改屬大司農。地方都官屬於非治民官，與負責民政的郡、縣有所不同。雖然地方都官的長官級別等同縣令、長，但它們的轄區只佔據縣的一隅之地，局限在自身的鹽場、工房之中。地方都官設置在縣裡的特點，導致它們體制上雖直屬中央機構，但日常的文書行政、財務行政、物材行政三方面均極度依賴所在郡、縣處理。

關鍵詞：地方都官、地方行政、文書行政、財務行政、物材行政

---

\* 香港中文大學歷史系研究助理

## 一、前言

本文的考察對象乃秦漢時代的地方都官。在正式展開討論前，筆者必須稍微解釋「地方都官」一詞的含義，不然便難以進行之後的討論。顧名思義，「地方都官」是一個相對於「中央都官」的概念。哪究竟什麼是「都官」呢？顏師古注《漢書》時，把書中出現的「中都官」一詞釋作「凡京師諸官府也」。<sup>1</sup>這可謂現存對「都官」一詞最早的解釋。至 1970 年代睡虎地秦簡出土後，前賢也利用了當中的資料，深入討論「都官」的含義。于豪亮指出「都官」乃中央設於地方的機構；而漢代存世文獻常見的「中都官」，則是真正位於中央政府的機構。<sup>2</sup>江村治樹檢討出土秦律的資料後，指出「都官」一詞本身

<sup>1</sup> 班固撰，顏師古注，《漢書》，卷 8，《宣帝紀》，頁 236。

<sup>2</sup> 于豪亮，〈雲夢秦簡所見職官述略〉，頁 112。除于豪亮外，當時尚有不少學者曾討論「都官」的性質。高敏也針對都官之職掌、統屬、任免，特別是與縣之間的關係，提出了不少甚具啟發的觀點，其認為都官乃「分布於縣內但又直屬封建的王族所有的一些經濟部門」，其直屬太倉，為王室私產，與內史所屬之國有經濟系統不同；高敏，〈從雲夢秦簡看秦的若干制度〉，頁 206-211。除于豪亮及高敏，高恆亦曾針對都官作論述，並嘗試劃分都官具體包括的官署。他指出：「都官一詞，是指朝廷列卿（漢時也指諸王國的列卿）所屬的諸官署。」高恆，〈秦簡牘中的職官及有關問題〉，頁 47。按高恆的劃分主要針對令、長級都官而言，其論點具很大的局限。但不得不說，從當時有限的資料而言，他的劃分已極其準確。總括來說，這段時間中文學界的對「都官」性質的論斷，主要是發展自顏師古對「中都官」一詞的注釋。學者們普遍認為既然「中都官」是京師諸官署，那「都官」自然與之相對，指中央在地方的官署。這種直觀的論斷當然存在不少問題，但考慮到前賢的資料限制，也不能對他們苛求太多。與中文學界的取向有所不同，日本學者工藤元男選擇徹底推翻顏師古注對都官的解釋。他的一系列文章引來不少迴響。工藤首先論述了內史、太倉、太內與縣和都官的關係，認為「內史通過太內

就是指中央政府的官署，故不存在中都官與都官的差別。特別值得我們注意的是，江村其後進一步提出：「是不是『都官』這用語在意指中央京師官府的同時，也代表了其在地方的派出機構呢？」<sup>3</sup>江村治樹此假設實屬卓見，並得到之後的出土材料證實。可惜他的觀點似乎未為中文學界所重視。<sup>4</sup>其後高村武幸大致繼承了江村的意見，並正

統括縣和都官的貨財。」參工藤元男，〈內史的改組和內史、治粟內史的形成〉，頁 30。工藤其後明確提出睡虎地秦簡所見之都官為與縣平行的行政組織，「當是構成秦郡縣制的地方行政機構之一」。而都官之構成也「是由都官所在的都邑和其周邊的幾個邑構成」。他並認為秦將原有宗室貴族的舊邑，及軍功封爵的封邑皆稱呼為「都」。而都官的設置應與商鞅變法後，為更好地控制這些「都」有關。因此都官作為地方行政機構的管理權限雖較縣低，但「這正意味著都的自主性很強。」參工藤元男，〈戰國秦の都官——主として睡虎地秦墓竹簡による〉，頁 50-72。最後，工藤又認為漢代中央官府雖然也稱作「都官」，但與秦的都官「沒有直接關係」，「不過反映出上一代名稱的殘餘而已。」參工藤元男，〈秦的都官與封建制度〉，頁 53-68。中、日學界外，何四維(A. F. P. Hulsew)也曾就都官的問題發表意見。何四維把「都官」翻譯為“General Offices”，其訓「都」作「總」的意思。對於「都官」的性質，何四維大致承襲了于豪亮的看法，認為「都官」即中央機構設於地方的分支辦事處，主要掌管經濟事務；在中央的「都官」被稱作「中都官」，在縣的都官有時被稱作「離官」。都、離官區分於縣的機構；後者由嗇夫擔任主官，前者的主官則由「長」擔任。何四維又指都官的「長」由中央委任，「嗇夫」則只由縣令委任。此外，何四維特別駁斥了工藤元男的觀點，認為其「難以接受」(hard to accept)。A. F. P. Hulsew, *Remnants of Ch'in law*, p. 29.

<sup>3</sup> 參江村治樹，〈雲夢睡虎地出土秦律の性格をめぐる〉，頁 695。

<sup>4</sup> 事實上，江村治樹論文發表(1981)的二十多年後，中文學界的研究始終沒有分辨中央、地方都官的概念。例如曹旅寧起先便認為都官乃設置在縣中的經營機構，並非與縣平行的行政單位。他又提出都官為秦內史之派出機構的論點，認為秦都官「是為了執行貫徹秦內史的經濟職掌而派駐各地方的經營機構。」參曹旅寧，〈秦律新探〉，頁 124-128。曹旅寧當時似乎把所有都官皆視作設置在縣中的經營機構，無視了都官中央官的

式提出「地方都官」一詞。<sup>5</sup>

「都官」一詞同時指中央官署，以及中央政府在地方設置的派出機構這種二元性，在西漢初年的律法便有所反映。《二年律令·置吏

---

特質。此外，他認為秦代的「都官」是內史派出的機構，也難言合理。然而，曹旅寧的觀點當以第二點最令人難以理解。據文獻，地方都官長官的秩次，無疑等同縣級機構，又何以「並非與縣平行」？直至張家山 247 號漢墓竹簡的完整公布，曹旅寧才利用當中的資料，修正前說指「都官」僅屬內史派出地方的機構的觀點，指出「都官除了具有『中央一級機關』的含義外，還應指秩級在六百石以上的中央派出機關的官吏。」見曹旅寧，〈張家山漢律職官的幾個問題〉，頁 20。可以說，在這時候開始，中文學界才首次意識到「都官」一詞的二元性。可惜的是，這個重要的認知還是沒有得到學界重視，如于振波便依舊認為「丞相、御史、大將軍、軍吏和二千石官員都不在都官之列，且官秩高於都官令、丞。」而都官「是縣級的經營性或事務性機構；而列卿名下設有令、丞或長、丞的經營性或事務性機構，大概都屬於都官。」見于振波，〈漢代的都官與離官〉，頁 241-243。于振波之所以會得出上述觀點，主要原因是他把存世文獻記載的「都官令」等同全體的都官。然而，《二年律令·置吏律》便存在「都官自尉、內史以下毋治獄，獄無輕重關於正；郡關其守」的條文，可見廷尉、內史皆屬都官。因此，于振波的結論若僅套用在地方都官，以及中都官令、長身上，是大致無誤的，但顯然並不適用於全體的「都官」。

<sup>5</sup> 高村武幸認為：「《漢書》並沒有對「都官」、「中都官」有嚴密的區別，是因為在後漢人班固的感覺裡，不管現在有沒有『中』，都官也代表了全部京師所在的中央官府；而『都官』已成為了包括京師所在中央官府，與其地方派出機關的詞語。這是不是因為(在當時)「中都官」特指京師所在中央官府的意識已然薄弱？」參高村武幸，〈秦漢時代の都官〉，頁 272。高村認為「都官」一詞同時擁有中央、地方都官的含意，意味著「中都官」代表中央官府的意識薄弱。這似乎代表他還是覺得「都官」等同「地方都官」，「中都官」等於中央都官。因此，「都官」同時代表中央、地方都官，即表示「中都官」代表中央官府的弱化。然而，高村的看法應屬誤會，因「都官」同時擁有中央、地方都官的含意早在漢初的律法便存在。

律》曰：「都官除吏官在所及旁縣道。都官在長安、櫟陽、雒陽者，得除吏官在所郡及旁郡」。<sup>6</sup>按律文「除吏」、「官」之間應分讀，「除吏」乃任命屬吏之意；而「官」便是指「都官」。整則律文敘述了都官任命屬吏的籍貫限制。按「長安、櫟陽、雒陽」俱縣名，長安即西漢都城、中央政府所在；櫟陽曾在楚漢相爭時為漢高祖的都城；雒陽亦曾在高祖擊敗項羽後、正式定都長安前，短暫作為漢代的都城。<sup>7</sup>正因如此，此三縣得以共享京畿尤異的特權。<sup>8</sup>

惟整則律文最值得注意的，是它如何表述「都官」一詞。律文前半先言都官的除吏限制，後半則載「都官在長安、櫟陽、雒陽者」的除吏限制。按西漢在長安縣的都官，無疑包括了中央政府的官吏，故後半句所謂的「都官在長安、櫟陽、雒陽者」，應即文獻裡常見的「中都官」。此表明即使是長安、櫟陽、雒陽的「中都官」，也不過為「都官」的一部分而已。「都官」本身有著比中都官更為寬廣的意涵。換句話說，「都官」一詞若無加上諸如「都官在其縣者」、<sup>9</sup>「都官在長安、櫟陽、雒陽者」、「官在所縣道界」等特殊限制，<sup>10</sup>應同時包括中央京師的官府，及其在地方的派出機構。<sup>11</sup>「都官」一詞之會存

6 彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書——張家山二四七號漢墓出土法律文獻釋讀》，頁 178。

7 《史記·高祖本紀》載，高祖五年(203 B.C.)，「天下大定，高祖都雒陽，諸侯皆臣屬。」見司馬遷撰，裴駟集解，司馬貞索引，張守節正義，《史記》，卷 8，〈高祖本紀〉，頁 380；《漢書·高帝紀》也有相同的記錄，參《漢書》，卷 1 下，〈高帝紀下〉，頁 54。

8 關於「京畿尤異」的具體解釋、考證，可參嚴耕望撰，《中國地方行政制度史·秦漢地方行政制度》，頁 352。

9 睡虎地秦墓竹簡整理小組，《睡虎地秦墓竹簡》，頁 61。

10 彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書》，頁 133。

11 事實上，《睡虎地秦簡·金布律》也存在和《二年律令·置吏律》類似的表述：「已稟衣，有餘褐十以上，輸大內，與計偕。都官有用□□□□其

在這種二元性，可能因為不論是真正位於中央的官署，還是它們設在地方的派出機構，本質上均屬中央官，也就是「都官」。正因「都官」一詞的二元性，似乎必須在「都官」前加上「地方」的定語，以表明本文的研究對象，只限於那些中央設於地方的都官。

## 二、地方都官的劃分與性質

### (一) 地方都官的劃分

什麼是地方都官？正若前文所示，這個看似簡單的問題，卻困擾著不少研究者。以往學者的研究，大多只根據出土秦漢法律包括「都官」一詞的資料，討論都官的定義，和這種官署的性質，未曾涉獵到地方都官的劃分等具體問題。欲解答什麼是地方都官的疑問，我們必須對其內涵加以剖析。而最基本的方法，莫如研究地方都官究竟包括／不包括哪些種類的官員。在此，我們不妨先從後者著手，探討哪些官署不包括在地方都官裡。

按南梁劉昭注《續漢書·輿服志》時，曾引用一篇出自《東觀書》的文字。這篇文字有以下一段：

中、外官：尚書令，御史中丞，治書侍御史，公將軍長史，中二千石。丞、正、平，諸司馬，中宮、王家僕，雒陽令，秩皆千石；尚書，中謁者，謁者，黃門冗從，四僕射，諸都監，中、

---

官。隸臣妾、舂城旦毋用，在咸陽者致其衣大內，在它縣者致衣從事之縣。縣、大內皆聽其官致，以律稟衣。」睡虎地秦墓竹簡整理小組，《睡虎地秦墓竹簡》，頁41。律文裡「都官有用……在咸陽者致其衣大內」一段，無疑是在記述在咸陽的都官應把剩餘的隸臣妾、城旦舂衣物送交大內；，在它縣的都官則需送交所在的縣。不難發現，此處「都官」也同時指中央、地方的都官。也就是說，「都官」一詞在法律中二元性是秦以來的傳統。

外諸都官令，都候，司農部丞，郡國長史、丞、候、司馬、千人，秩皆六百石；家令、侍、僕，秩皆六百石；雒陽市長秩四百石；主家長秩皆四百石，以上皆銅印黑綬。諸署長、楫擢丞，秩三百石。<sup>12</sup>

正若閻步克指出，這篇文章的內容與《二年律令·秩律》相近，應屬〈祿秩令〉一類文件。<sup>13</sup>由於這份資料的年代在光武帝建武元年(25)，筆者暫且稱之為〈建武元年祿秩令〉。按此則〈祿秩令〉最與本節題旨相關的是「諸都監，中、外諸都官令，都候，司農部丞」一句。<sup>14</sup>可知諸都監、都候、司農部丞是與中、外都官令分開、並列的官員。也就是說，它們與中、外都官令性質有所不同。按「司農部丞」，《史記·平準書》載：「其明年，元封元年……弘羊以諸官各自市，相與爭，物故騰躍，而天下賦輸或不償其僦費，乃請置大農部丞數十人，分部主郡國，各往往縣置均輸、鹽、鐵官。」<sup>15</sup>可見「部丞」為設於地方，直屬大司農的官署，數量由武帝時可能是比郡而設的數十人，到平帝時削減至每州一人不等。可以說，「大司農部丞」實屬一專有名詞。從〈祿秩令〉的記載透露，這些設於地方，直屬大司農的部丞，與中都官並不是同一類的官吏。考慮到中央、地方的都官本質上屬同

<sup>12</sup> 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 30，〈與服志下〉，頁 3675-3676。此處的標點較原書有所改動。

<sup>13</sup> 閻步克，《從爵本位到官本位——秦漢官僚品位結構研究》，頁 391。

<sup>14</sup> 按此處的「中、外」，可能是中朝、外朝的意思，如《續漢書·百官志》載：「小黃門，六百石……上在內宮，關通中外。」司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 26，〈百官志三〉，頁 3594；又給事黃門侍郎「掌侍從左右，給事中使，關通中外」。應劭，《漢官儀》，卷上，收入孫星衍等輯，周天游點校，《漢官六種》，頁 138。因此，〈祿秩令〉的中、外諸都官令，應該分別指當時設於中朝、外朝的都官令，實際等同西漢的中都官令。中、外官的概念承趙鍾維提示，謹此致謝。

<sup>15</sup> 《史記》，卷 30，〈平準書〉，頁 1441。

一類官署，則這些大司農部丞雖也是中央設於地方的官員，但似不可將它們視作地方都官的一種。如此類推，與大司農部丞並列的少府海丞、果丞，<sup>16</sup> 也不屬地方都官。

又「都監」一類官吏亦不屬於都官。按漢代中央政府存在不少以「監」命名的官吏，著名者如廷尉的左、右監；<sup>17</sup>其他的還有上林中十池監、<sup>18</sup>羽林左、右監、<sup>19</sup>帝陵食監。<sup>20</sup>《二年律令·秩律》也記載漢初中央存在御府監、私府監、宦者監、長信宦者中監等「監」。<sup>21</sup>從〈祿秩令〉可知，監、官分屬兩種官吏的名稱，兩者不可混用。事實上，西漢時在地方亦設有一些直屬中央機構的監，如〈百官公卿表上〉大司農條便載：「郡國諸倉、農監，都水六十五官長丞皆屬焉。」<sup>22</sup>由〈祿秩令〉推斷，「都監」不屬「都官」，故這些設在郡國、以「監」

16 按《漢書·平帝紀》載：「置少府海丞、果丞各一人；大司農部丞十三人，人部一州，勸農桑。」《漢書》，卷 12，〈平帝紀〉，頁 351。是平帝時曾設置直屬少府的海丞、果丞。有見它們與大司農部丞一併記述，無疑屬同一類官員。

17 《漢書》，卷 19 上，〈百官公卿表上〉，頁 730。

18 《漢書》，卷 19 上，〈百官公卿表上〉，頁 731。

19 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 25，〈百官志二〉，頁 3576。

20 參劉昭注引《漢官》曰：「每陵食監一人，秩六百石。監丞一人，三百石。中黃門八人，從官二人。」司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 25，〈百官志二〉，頁 3574。

21 原文作「御府鹽(監)」、「和(私)府鹽(監)」，見彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與秦書》，頁 270。

22 《漢書》，卷 19 上，〈百官公卿表上〉，頁 731。按此則資料中，「郡國諸倉、農監」代表這些倉、農機構的名字為「監」、「都水六十五官」的機構名「官」。對於前者，〈百官公卿表上〉並沒有記述倉監、農監的具體數目，只是籠統以「諸」字概述之，故「都水六十五官」的「六十五」是指都水官的數目。正因如此，筆者認為此則資料應理解作「郡、國諸倉監、農監，及六十五個都水官的長、丞，皆屬於大司農」。

為名的倉監(如居延舊簡所見的代田倉監[148.47]、斥胡倉監[273.8])、農監，無疑俱不屬地方都官之列。<sup>23</sup>

既然如此，那麼究竟哪些中央設於地方的派出機構可被稱為「都官」呢？按徐天麟在其《西漢會要》中，曾嘗試整輯《漢書·地理志》中「有某某官」的記錄，並將這些官分作兩類，一屬「郡國均輸鹽鐵官」、一屬「列郡別置官」。<sup>24</sup>惜其整理不甚齊備，且缺乏系統，至嚴耕望本《漢書》記錄，又旁徵博引其他資料，整理出 4 大類、23 種不同的地方官署。嚴耕望統稱這些官署作「郡國特種官署」，並指出它們多為「中央之派出機構」。<sup>25</sup>其後陸德富、高村武幸分別繼承嚴耕望的卓識，並參照尹灣漢簡裡鹽、鐵官被稱作「都官」的記錄，指出《漢書·地理志》所記某地「有某官」的官署，實際上便是設於地方的都官。<sup>26</sup>陸德富、高村武幸的意見無疑對解決地方都官的內涵裨益甚鉅。惟正如周振鶴指出，《漢書·地理志》所依據的縣、侯國

<sup>23</sup> 值得注意的是，存世漢印也記載了不少職名為「監」的官吏，如「均監」、「橋監」、「都水監」。分別參見羅福頤主編，故宮博物院研究室璽印組編，《秦漢南北朝官印徵存》，卷 3，頁 31，編號 170；周曉陸、路東之編著，《秦封泥集》，頁 237；羅福頤編，《漢印文字徵補遺》，第 11，頁 1b。這些官印有長吏使用的通印，也有屬吏使用的半通印。根據上文的原則，作為長吏的「均監」、「都水監」應當不能視作都官。這些以監為名，且跟相關都官同職的官吏，究竟和地方都官有著怎樣的關係，單憑現時的資料實難以解答。

<sup>24</sup> 徐天麟，《西漢會要》，卷 33，〈郡國均輸鹽官、列郡別置官〉，頁 384-390。

<sup>25</sup> 它們分別是：一、農林、水利、漁業類，有農官、倉官、木官、橋官、都水官、陂官、湖官、雲夢官、滙浦官。二、畜牧類，有掌畜官、廩犧官、家馬官、牧師苑官。三、工礦、商業類，有工官、服官、鹽官、鐵官、銅官、均輸官、市令長。四、軍事類，有樓船官、發弩官、武庫令。參嚴耕望，《中國地方行政制度史·秦漢地方行政制度》，頁 188-215。

<sup>26</sup> 陸德富，〈西漢工官制度諸問題研究〉，頁 49-50；高村武幸，〈秦漢時代の都官〉，頁 262-263。

資料，乃依據成帝元延、綏和之間(12-7 B.C.)的記錄，<sup>27</sup>故一些這段時間前便已廢除的地方都官，便不可避免地在〈地理志〉失載。因此，〈地理志〉的記錄必然是不盡完整、存在許多遺漏的。

綜合近人研究，漢政府應先後設置了 22 種地方都官。這 22 種地方都官中，鹽官、鐵官、均輸官、田官、敖倉官、都水官、漁官、陂官、湖官隸屬於大司農；服官、工官、金官、銅官、木官、橘官、圃羞官、羞官、雲夢官隸屬於少府。發弩官、樓船官、牧師苑官、家馬官隸屬於太僕；另並有滙浦官、<sup>28</sup>奢官、常平倉、市令(長)、雒陽武庫

<sup>27</sup> 周振鶴，《西漢政區地理》，頁 37。

<sup>28</sup> 《漢書·地理志》載南海中宿縣「有滙浦官」。《漢書》，卷 28 上，〈地理志上〉，頁 1628。學者普遍認為其乃與雲夢官相近的機構。就此看來，「滙浦官」作為地方都官之一看似毫無疑問。然而，《水經》載滙水「南出滙浦關為桂水。」酈道元注曰：「關在中宿縣。滙水出關，左合溱水，謂之滙口。」楊守敬、熊會貞撰，段熙仲點校，陳橋驛復校，《水經注疏》，卷 39，〈滙水〉，頁 3202-3203。是可知中宿縣有「滙浦關」，其處於在滙水之最南端。按「滙浦」之「滙」指滙水；「浦」即水濱，故「滙浦」的字面意思即「滙水之濱」，其不似苑囿之名，反而與滙浦關處於滙水南端的地理位置相應。事實上，〈地理志〉亦有記錄地方的關名，如記高都縣「有天井關」、長利縣「有鄭關」等便是，見《漢書》，卷 28 上，〈地理志上〉，頁 1553、1596。〈地理志〉「滙浦官」的問題也曾引起清代學者的注意。錢坫、徐松便把「滙浦官」校為「滙浦關」，並認為其「即滙溪關」。參錢坫、徐松，《新輯注地理志集釋》，頁 655。又楊守敬也認為「《漢志》中宿縣有滙浦官，『官』當作『關』。此《經》及《滙水經》並稱滙浦關。酈道元實指關在中宿縣，可證。」參楊守敬、熊會貞撰，段熙仲點校，陳橋驛復校，《水經注疏》，卷 38，〈溱水〉，頁 3185。按「官」、「關」二字上古音同屬元部韻，讀音僅一聲之轉，因此楊守敬、熊會貞認為「關」乃「官」之誤，確有其可能。當然，我們也不能排除滙浦官、滙浦關同時存在的可能。鑑於滙浦官存在這層疑問，筆者選擇將其列於未能確定之列。

令 5 種未能確定是否地方都官的官署。<sup>29</sup>從地方都官的官種看來，它們或管理地方的自然資源，或製造公有器物，或供給皇帝日常飲食、衣用，或飼養馬匹、訓練特殊兵種，和皇室緊密相連。

## (二) 地方都官的起源與性質

前文裡，筆者嘗試定義了地方都官的含義，並劃分了這類機構包含的官署。至此，我們或可歸納地方都官一些命名方式。從上部所示，地方都官的官署名稱中皆帶有「官」字，大致以「職+官」的方式命名。地方都官這種以「官」命名顯示它們應當屬於戰國以來新興的「官人百吏」。<sup>30</sup>睡虎地秦墓竹簡《秦律十八種·倉律》又有以下記載：「宦者、都官吏、都官人有事上為將，令縣貸(貸)之，輒移其稟縣，稟縣以貸其稟。已稟者，移居縣責之。」可見戰國秦的法律中，的確是以「都官吏」、「都官人」去形容在都官裏任職的人，此為都官的來源提供了堅實的證據。

論述至此，我們又不得不詢問兩個問題：為什麼會出現地方都官這種直屬中央的「都官」？這些地方都官又是什麼性質的機構？現時學界大致贊同地方都官的出現，與戰國以來強化山林藪澤的管理有

<sup>29</sup> 參嚴耕望，《中國地方行政制度史·秦漢地方行政制度》，頁 188-215；高村武幸，〈秦漢時代の都官〉，頁 265；唐俊峰，〈秦漢地方都官研究〉，頁 29-56。

<sup>30</sup> 此處的「官人百吏」採用了閻步克的定義。閻步克指出：「戰國之時，『士大夫』和『官人百吏』二者分別對應著『爵』與『秩』。……《荀子·強國》說打仗勝利之後，就會有『士大夫益爵，官人益秩』的事情。那麼『士大夫』與『爵』相涉，而『官人』與『秩』相涉。……『士大夫』所取為田邑，這是『封君』的待遇；『官人百吏』所取為『祿秩』，『祿秩』是針對『官人百吏』的等級管理手段。」閻步克，《從爵本位到官本位》，頁 50-51。

關。如高村武幸便認為，雖然最初山林藪澤應由縣負責管理，但在山林藪澤等天然資源的軍事、經濟重要性增加時，中央政府掌握它們的必要性亦同時強化。在這種情況下，為了比以往更加強力地管理山林藪澤的自然資源，縣裡原本用以管理山林藪澤的部門遭到分離。中央之後更與這些部門建立了直接的聯繫，創造出一些以令、長級官吏為長官、全新的地方特種官署。在中央官府被稱作「都官」時，它們下屬的各種地方派出機構，在當時便也被冠以同樣的名稱。如現時所見戰國時期秦國一些與鹽、鐵官相關的官署，便應該等同都官。<sup>31</sup>高村其後並指出，這些管理山林藪澤的地方都官，原本大多隸屬於中央的少府、太僕，是構成皇室財政系統的重要部分，只是後來因皇室財政逐漸向國家財政傾斜、融和，因此原先由少府管理的地方都官，才逐步轉為由大司農管理。如水衡都官隸屬的都官便為自少府分出；而與鹽鐵關聯的都官也因為鹽鐵專賣的關係，自少府移管到大司農。<sup>32</sup>

高村武幸指出地方都官的隸屬由少府、太僕為主的皇室財政，逐步轉向大司農掌握的國家財政一點，無疑極具識見。他論點的最大問題，是似乎假定了作為某種職官總稱的「都官」，其內容由秦開始至西漢均沒有變易。與這種假定相反，秦漢「都官」的意涵實不斷變化，即是說，在不同的時間，都會有一群不盡相同的機構被視作「都官」。地方工官便是一個顯示這種變化的好例子。按秦王政以前的秦代地方工官乃隸屬於郡的機構。此由秦王政前的秦兵器銘文可清晰得見。秦王政前地方工官製造的兵器，由該郡的郡守監造。此可反映於以下三則兵器銘文：

31 高村武幸，〈秦漢時代の都官〉，頁 271；又李成珪也有類似的看法，參李成珪，〈秦의 山林藪澤開發의 構造——縣廷 魯夫組織斗 都官의 分析〉，頁 41-139。

32 高村武幸，〈秦漢時代の都官〉，頁 271-272。

- (1) 王五年，上郡疾造，高奴工觀。<sup>33</sup>
- (2) 二。卅八年，上郡假守鼂造。漆工平、丞冠、工駟[尸+冡]。上郡武庫·廣武。<sup>34</sup>
- (3) 二年，上郡守冰造。高工丞沐廔(嬰)、工隸臣速(徒)。上郡武庫。<sup>35</sup>

按「漆工」、「高工」即漆垣工官、高奴工官的簡稱；漆垣、高奴均屬上郡屬縣，故其地的工官製器亦由上郡守監造。又按(1)蕭珊定屬秦惠王後元五年；<sup>36</sup>而秦代國君即位年數達卅八年者，僅昭襄王一人，故(2)無疑屬秦昭襄王時器；(3)蕭珊定為秦莊襄王時器。<sup>37</sup>由此可見，從秦惠文王後元至莊襄王這 70 多年裡，上郡守均負責監造其屬縣工官所製兵器。這種情況至秦王政時起了變化：

- (4) 三年相邦呂不韋造。上郡段(假)守定、高工□、丞甲(申)、工□·徒淫。<sup>38</sup>
- (5) 四年相邦呂不韋造。高工禽、丞申、工地。<sup>39</sup>
- (6) 九年相邦呂不韋造。蜀守宣、東工守文、丞武、工極。成都·蜀東工。<sup>40</sup>
- (7) 十八年漆工師胸、守丞巨造。工□。上郡武庫。<sup>41</sup>

33 中國社會科學院考古研究所編，《殷周金文集成(修訂增補本)》，頁 6075，編號 11296。

34 釋文見董珊，〈四十八年上郡假守鼂戈考〉，頁 207。

35 中國社會科學院考古研究所編，《殷周金文集成(修訂增補本)》，頁 6157，編號 11399.1A、11399.2A。

36 蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，頁 230。

37 蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，頁 237。

38 釋文據蕭珊，《戰國題銘與工官制度》，頁 238。

39 釋文據蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，頁 238。

40 釋文據黃家祥，〈四川青川縣出土九年呂不韋戈考〉，頁 93。

41 釋文據蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，頁 239。

(8) □三年，漆工□、丞誦造。工隸臣牟。禾石，高奴。<sup>42</sup>

從上舉兵器銘文所示，在秦王政三年時，相邦呂不韋取代原來上郡守對高奴工室的監造權，上郡守變成與高奴工室並列的官員。按黃盛璋指此或因當時的上郡守僅屬代理的「假守」，故需由相邦兼任監造之職。<sup>43</sup>然而，從年代稍後的(6)所見，即便當時的蜀郡守並非假守，對蜀郡東工室監造之職，仍由相邦呂不韋監造，依舊不到「蜀守宣」負責。從這兩條資料推測，與其說相邦監造地方工室的製器是因為「假守」，毋寧說這是因為秦王政時，地方工官已從隸屬郡，逐步改為直屬中央。蕭珊也分析可以把(6)反映的現象「看作是此時秦中央對郡縣加強了行政管理，是進一步中央集權的表現。也可以看出呂不韋相權的極度擴張。」<sup>44</sup>按蕭珊認為(6)反映出呂不韋相權的極度擴張，此說難以證實，但他所指秦相邦監造地方工室製器，代表了秦進一步的中央集權，卻值得重視。

事實上，從(7)、(8)所示，漆垣工師在秦王政十八年時已可自行監造器物，而郡守則在器物銘文完全消失。此無疑代表漆垣工室在當時已完全脫離上郡的管轄。惟黃盛璋認為(7)之所以沒列出上郡守，原因則與(5)相似，乃因「上郡無守」的情況在秦王政時代持續了很長時間，故由相邦掛名監造。<sup>45</sup>黃盛璋的看法得蕭珊贊同。蕭珊並補充認為，秦

<sup>42</sup> 按蕭珊指出此高奴禾石權：「從鑄銘行款看，第一行『三』字起筆位置明顯要低於第二、三、四行，如果真是鑄造時就如此，也可能是鑄造時銘文範就已經損壞的緣故使首字缺失了。這個缺失的字，結合其它不署監造者名器物的年代看，可能是『十』或『廿』。『十三』或『廿三』都是秦王政的紀年。」蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，頁 239。今從其說，在「三」前補一「□」符號。

<sup>43</sup> 黃盛璋，〈新出秦兵器銘刻新探〉，頁 42。

<sup>44</sup> 蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，頁 242。

<sup>45</sup> 黃盛璋指：「上郡兵器以相邦為監造僅為暫時，實則監造皆為掛名，不關

兵器中一些沒有監造者署名的兵器，是因為這些兵器是由秦王親自監造。<sup>46</sup>黃盛璋、蕭珊的意見，筆者認為在不同程度上均有修正的空間。首先，(7)沒有刻載「上郡守」的原因，與(5)實不可一概而論。按上郡處於秦東進的關鍵位置，似不可能如黃盛璋所言般長年不設郡守，即使真守不在，也會設立假守，故像(5)的情況不可能為當時的常態。其次，若(7)、(8)明確刻載此器乃漆垣工師直接監造，怎麼會如蕭珊所言般「不見監造者署名」？事實上，(7)與(5)由相邦呂不韋監造的性質截然不同。因即使秦王政十八年當時上郡真的沒置郡守、假守，武器的監造也大可以交由丞相負責，如秦王政「十七年丞相啟狀造戈」，便是丞相啟、狀所監造。因此，漆垣工師之所以會監造器物，應該與當時有沒有置相邦、丞相，上郡有沒有置郡守的關係不大，其原因還是以地方工師可自行監造兵器為佳。當然，從現在發現的秦兵器銘文看來，地方工官這種隸屬上的中央化並不完整，如年代被定為始皇時的「廿六年蜀守武造」戈，便仍以蜀郡守監造。<sup>47</sup>然而，在考慮這問題時，似不能忽略行政上地域差異的因素，可能上郡的工室已然中央化，但蜀郡的東工室卻仍未完成此過程。

雖然秦代的地方工官尚未完全轉換至都官，<sup>48</sup>但地方工官中央化

---

實際鑄造。在郡守暫缺時，以相邦掛名監造，合乎事理」。參黃盛璋，〈新出秦兵器銘刻新探〉，頁42。

<sup>46</sup> 蕭珊認為：「縱觀秦王政時期，秦國四面出擊，統一戰爭已經到了攻伐六國腹地的階段，可以擔任郡守的大將連年在外出征，因此上郡缺乏郡守，不是不可以理解的。」蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，頁239。

<sup>47</sup> 此戈銘文為「武·廿六年蜀守武造。東工師宦、丞來、工□」。見中國社會科學院考古研究所編，《殷周金文集成(修訂增補本)》，頁6128，編號11368。

<sup>48</sup> 按《睡虎地秦簡·法律答問》第95號簡曰：「『辭者辭廷。』·今郡守為廷不為？為殿(也)。|辭者不先辭官長、嗇夫。|可(何)謂『官長』？可(何)謂『嗇夫』？命都官曰『長』，縣曰『嗇夫』。」是秦代都官的長吏一般被稱為「長」。秦代地方工官可能處於轉換至都官的過程，故仍保

還是大勢所趨、顯而易見的。問題是因資料的局限，我們已難以對這種轉化過程作更詳盡的討論(如它們什麼時候完全轉化成都官；在轉化過程裡它們的官僚組織又發生了什麼變化等)，但地方工官這種中央化轉向過程的下限，絕不晚於西漢武帝時，甚至有可能更早。從未央宮骨簽所顯示，武帝時期河南、潁川、南陽三地的工官，其長官被冠以工官令、長之名。<sup>49</sup>此足示漢代地方工官已從直屬郡，轉為直屬中央的地方都官。誠然，地方工官轉化為都官的許多中間環節，單憑現有的材料實難以復原。從地方工官的例子，便可反映出「地方都官」的內容，並不是一個固定不變的概念。又如漢代的邊郡田官也是一例，其屬於漢武帝時才增設的地方都官。

上文針對地方都官起源的討論，顯示它們應屬中央政府為加強管理地方山林藪澤資源而設置的機構。這類機構正若高村武幸所言應「區別於治民的地方行政機構如郡、縣」。<sup>50</sup>事實上，不但地方都官，即便是包括中央都官在內的全體「都官」，都是屬於非治民官。

紙屋正和曾指出漢代王國官制中有著「王國之官」與「治民之官」的區別。紙屋根據《漢書·淮南厲王傳》的內容，<sup>51</sup>指出負責處理王國京畿事務的內史，雖同與王國的太傅、相、中尉等屬二千石官，但兩類官員卻存在「王國之官」、治民官的區別。<sup>52</sup>內史屬治民官；太傅、相、中尉等中央官屬「王國之官」。按紙屋所指非治民的中央官，

---

留了「工師」之名。

49 如未央宮骨簽刻文便記河南、南陽、潁川工官均設工官令；西北出土的箭桿銘文記河內存在工官令；漆器銘文亦記蜀、廣漢兩郡設工官長。

50 高村武幸，〈秦漢時代の都官〉，頁 270-271。

51 「今諸侯子為吏者，御史主；為軍吏者，中尉主；客出入殿門者，衛尉、大行主；諸從蠻夷來歸誼，及以亡名數自占者，內史、縣令主。」，參《漢書》，卷 44，〈淮南衡山濟北王傳·淮南厲王劉長〉，頁 2139。

52 紙屋正和，〈前漢諸侯王國の官制〉，頁 19-22。

無疑即本文定義的「都官」。而他的觀察雖針對漢初王國官制而發，但鑑於漢初諸侯王比擬天子，王國官制基本與中央政府無別，故此種治民官與非治民的中央官之差異，完全可套用至中央政府身上。紙屋雖然過份強調內史的地方官性格，忽視了其作為中央官的一面，<sup>53</sup>但他的觀察大多屬精到之見，值得我們重視。特別是他區分出都官屬非治民官，與郡、縣等治民官不同，更對了解都官的性質裨益甚鉅。中央都官(內史除外)不治民的原因，可能是因為它們屬於執掌政事的朝官，而地方都官則因為它們屬於直屬中央的生產單位，僅僅掌管自身的作坊如鹽場、工房、牧場、苑囿、果園等。關於地方都官這種非治民官的性格，我們只需比較尹灣漢簡《東海郡吏員簿》(YM6D2)之末所載東海郡鹽、鐵都官，和當地正規治民的縣、侯國行政架構的區別便可知曉。

按《東海郡吏員簿》載鹽、鐵官的吏員結構如下：

下邳鐵官吏員廿人。長一人，秩三百石；丞一人，秩二百石；令史三人；官嗇夫五人；佐九人；亭長一人，凡廿人。

伊盧鹽官吏員卅人。長一人，秩三百石；丞一人，秩二百石；令史一人；官嗇夫二人；佐廿五人，凡卅人。<sup>54</sup>

只要稍稍比對下邳縣的吏員構成，不難發現地方都官這種非治民官的性格：

<sup>53</sup> 漢初《二年律令·置吏律》言「都官自尉、內史以下毋治獄，獄無輕重關於正；郡關其守。」是可見內史亦屬「都官」，即中央官。事實上，嚴耕望早已指出，漢代三輔長官「兼有地方行政長官與朝官兩重身份，故得參議朝政，而〈張敞傳〉且稱之為『列卿』也。」嚴耕望，《中國地方行政制度史·秦漢地方行政制度》，頁98。以此推之《二年律令》時的內史，亦當具嚴耕望所言的特質，因此內史在漢初時無疑屬於中央都官，非單純的地方長官。

<sup>54</sup> 張顯成、周群麗，《尹灣漢墓簡牘校理》，頁15。

下邳吏員百七人。令一人，秩千石；丞一人，秩四百石；尉二人，秩四百石；官有秩二人；鄉有秩一人；令史六人；獄史四人；官嗇夫三人；鄉嗇夫十二人；游徼六人；牢監一人；尉史四人；官佐七人；鄉佐九人；郵佐二人；亭長卅六人，凡百七。<sup>55</sup>

從上舉資料所示，鹽、鐵官的結構大致不離都官長——都官丞——令史——官嗇夫——佐的五層結構。若把這種結構對比下邳縣設置的吏員，即可發現下邳縣不論在吏員種類，還是數量皆較鹽、鐵官多出不少。譬如說一般縣、侯國常見的屬吏諸如鄉嗇夫、游徼、獄史、牢監等，鹽、鐵官皆沒有設置。這種吏員編制的差異足以說明地方都官係非治民官，不涉民政管理，因而組織也比較簡單。

### 三、地方都官的設置經緯

從上節所示，地方都官的主官均係令、長，無一例外。由此看來，它們無疑屬於地位等同於縣的行政單位。然而，這些地方都官究竟是根據什麼原則設置的呢？本部分將嘗試解決這問題。

#### (一) 地方都官的設置方式——都官、離官的架構

地方都官的官署名稱以「職+官」的方式命名；其長官則以「職+官+令、長」命名，應無疑問。然而，地方都官顧名思義乃設於地方，據漢代職官的慣例，在官署、長官名稱前，必定會加上一地方行政單位的名稱作前綴。問題是，地方都官究竟是按郡還是按縣設置？按尹灣漢簡載東海郡設有下邳、郟兩個鐵官，<sup>56</sup>伊盧、北蒲、郁州三個鹽

<sup>55</sup> 張顯成、周群麗，《尹灣漢墓簡牘校理》，頁8。

<sup>56</sup> 按郟鐵官因原牘殘破，故釋文原缺。研究者往往因為《漢書·地理志》載

官。這也與《漢書·地理志》所載鹽、鐵官以縣命名的記錄相符。由此我們可以確定，地方的鹽、鐵官大致以鄉、縣命名。但除這兩種地方都官外，其餘都官如工官、均輸官、牧師苑官等卻多按郡設置。誠然，我們可以把這種設置的不同，單純歸因於不同地方都官之間的相互差異。但是從鹽、鐵官的例子看來，問題又似乎沒這般簡單。按《漢書·王尊傳》載王尊由察廉「補遼西鹽官長」的事例。<sup>57</sup>《漢書·成帝紀》亦記成帝時發生的兩宗大型的鐵官徒叛亂，一宗在陽朔三年(22 B.C.)六月，「潁川鐵官徒申屠聖等百八十人殺長吏，盜庫兵，自稱將軍，經歷九郡」；<sup>58</sup>一宗在永始三年(14 B.C.)十二月，「山陽鐵官徒蘇令等二百二十八人攻殺長吏，盜庫兵，自稱將軍，經歷郡國十九，殺東郡太守、汝南都尉。」<sup>59</sup>若說「遼西鹽官長」還可能只是泛指在遼西郡的鹽官長，那潁川鐵官、山陽鐵官則無疑俱屬以郡命名的鐵官。從此兩則資料所示，鐵官竟似按郡設置，明顯與尹灣漢簡、〈地理志〉所記的鐵官依縣命名存在矛盾。

事實上，現時出土的鐵官鑄器上「弘一」、「弘二」，「內一」、

---

東海郡朐縣有鐵官。《漢書》，卷 28 上，〈地理志上〉，頁 1588。而推斷此字為「朐」。然而，《尹灣漢墓簡牘校理》一書將〈東海郡下轄長吏名籍〉中的「鐵官別作□丞」缺字的偏旁釋作「𠂔」。參張顯成、周群麗，《尹灣漢墓簡牘校理》，頁 29。檢圖版，此字作「𠂔」，「𠂔」偏旁十分清晰，可見《校理》的改釋十分正確。換言之，「鐵官別作□丞」的缺字絕不可能為「朐」。按尹漢漢簡所載當時東海郡屬縣、侯國名稱從邑部者，僅有兩地，一為郟縣、一為郟鄉侯國。考慮到「𠂔丞」僅缺一字，則該字似即「郟」。事實上，「𠂔丞」的殘筆，亦與尹灣其他牘中的「郟」字相似，如〈東海郡下轄長吏不在署、未到官者名籍〉的「郟」便寫成「𠂔」。由此，我們可把「鐵官別作𠂔丞」補作「鐵官別作郟丞」。

57 《漢書》，卷 76，〈趙尹韓張兩王傳·王尊〉，頁 3227。

58 《漢書》，卷 10，〈成帝紀〉，頁 314。

59 《漢書》，卷 11，〈成帝紀〉，頁 323。

「內二」等銘文，亦顯示了鐵官是以郡為單位設置。李京華曾歸納出七個鐵器銘文所反映的漢代大鐵官特點，其中首三點與鐵官命名的問題相關，茲轉引如下：

- 一、一個郡、縣和國的鐵官作坊名稱，是由作過省稱的地名作為鐵官標誌的，如藍田縣的「田」、宜陽縣的「宜」、潁川郡的「川」等。
- 二、鐵官名是借用冶鐵作坊所在地的郡、縣、國的名稱，如河南郡的「河」、廬江郡的「江」、中山國的「中山」等。
- 三、凡是一個鐵官中設兩個以上作坊者，進行統一編號而系統管理，如「河一」、「河二」、「河三」等。<sup>60</sup>

正若李京華指出，鐵器銘文中存在以縣名作省稱的例子，如藍田縣省作「田」、宜陽縣省作「宜」、比陽縣省作「比」。然而，在現時 24 個銘文的省稱中，以縣名作為省稱的例子，僅得以上 3 個；其餘 21 個俱係以郡、國名省稱。可以說，以郡級行政單位的名稱作省稱，屬主流。按李京華第三點特別值得我們注意。他指出凡是一個鐵官設有兩個以上作坊，便需對各個作坊「進行統一編號而系統管理」，如「河一」，便是指河南郡第一鐵官，「河二」指第二鐵官，如此類推。

誠然，李京華的復原未必全然符合當時的現實，但如果把李京華的復原，結合地方都官的都、離結構，<sup>61</sup>則或許能解釋鐵官是按縣，

<sup>60</sup> 李京華，〈漢代大鐵官管理職官的再研究〉，頁 28。

<sup>61</sup> 都官、離官是都官行政架構的具體表現。所謂「離官」，于振波指出尹灣漢簡《東海郡吏員表》中設長的只有伊盧鹽官和下邳鐵官，同時又存在標籤為「別治」、「別作」之北蒲鹽官、鬱州鹽官、□鐵官三個有丞無長、秩次較低的鹽、鐵官。據此，于振波認為「既然設長的鹽官和鐵官是都官，那麼，這些標有『別治』或『別作』的鹽官或鐵官，應該就是離官了。」于振波並於其後總結道：「從東海郡的情況看，在漢代，如果一個郡有若干個同類性質的經營性或事宜性機構，則只設一個都官，其他為離官。離

還是按郡設置的矛盾。筆者猜測，以郡命名的鐵官如文獻中的潁川、山陽，鐵器銘文中的弘農、河內、河南等，實屬每一個郡、國裡設置鐵官的總稱，乃指大的區域，而非鐵官的實際位置。因為一郡設置的鐵官可能不止一個，故每個鐵官同時又有另一個獨立的、以其所在縣命名的名稱；而這個名字才是該鐵官的真正名字。在都官——離官架構之下，一個郡雖然可能不止一個鐵官，但應該只有一個鐵官擁有令、長，其餘的鐵官僅設丞監管而沒有令、長。

例如，東海郡的鐵官總稱作東海鐵官；而東海鐵官實際上包括了兩個鐵官，一個是都官下邳鐵官、一個是離官郟鐵官。根據李京華的復原方法，這兩個鐵官會被加上郡名省稱的編號，都官下邳鐵官可能便是「海一」，其離官郟鐵官便是「海二」。<sup>62</sup>換言之，鐵器銘文中的郡名省稱，可能便各自代表這些郡中以縣命名的鐵官，如出土在古滎鎮的「河一」，無疑即指滎陽鐵官，此可能代表了滎陽鐵官便是河南郡鐵官的都官，其餘河二、河三鐵官即其離官。出土在南陽宛的「陽一」，便是指宛鐵官，也就是南陽郡的鐵官都官；而出土在平氏縣的「陽二」，便是指平氏鐵官，可能即宛鐵官的離官。若一郡僅得一個鐵官，沒有離官，那其郡名省稱自然不會有編號，如廬江郡省稱作「江」，可能便代表廬江郡僅設有皖鐵官，故其郡名省稱便沒有加上任何編號。<sup>63</sup>

以上僅為鐵官的例子，是否可以套用至所有地方都官身上實屬未知之數。但在資料不足的情況下，它或可暫時作為一個具解釋力的理

---

官的長官，其官秩和權限比都官的長官低，並受都官長官的管轄。」于振波，〈漢代的都官與離官〉，頁 248。

<sup>62</sup> 李京華，〈漢代大鐵官管理職官的再研究〉，頁 30。

<sup>63</sup> 關於鐵官器銘文省稱的詳細分析，可參李京華，〈漢代大鐵官管理職官的再研究〉一文的附表，頁 29-30。

論。參照鐵官的例子，上文提及王尊「補遼西鹽官長」，可能就是因為遼西郡本身只有一個鹽官設有長，稱之為「遼西鹽官長」已經足夠使人明瞭所指，因此史書便省略王尊實際擔任哪個縣的鹽官長。總上所論，地方都官乃按郡設置的縣級行政單位。一個郡的地方都官雖然可以不止一個，但只有一個會設置令、長的長官；其餘皆屬有丞無令、長的離官。如文獻中提及潁川鐵官時，其實就是同時指設置在潁川郡中的各個鐵官。

## (二) 地方都官的設置與縣的關係

雖然地方都官是按郡還是按縣設置尚有疑問，但有一點是肯定的：這些地方都官的設置地點往往處於縣界之中。此從以下二則秦漢律的記錄即可得見。

《睡虎地秦簡·內史雜》：「縣各告都官在其縣者，寫其官之用律。」<sup>64</sup>《張家山漢簡·二年律令·具律》：「及諸都官令、長、丞行離官有它事，而皆其官之事，及病，非出官在所縣道界也。」<sup>65</sup>上舉兩則秦及漢初簡牘，清楚反映地方都官建置在縣界之中，故律文述及都官時，也常具言「都官在其縣者」，或「官在所縣道界」，以顯示其設置地在縣界中的建置特點。

有關都官設置特徵的細節，我們不妨參考一下尹灣漢簡所提供之實例。據尹灣漢簡《東海郡吏員簿》(YM6D2)，東海郡鹽、鐵都官之設置如下表：

64 睡虎地秦墓竹簡整理小組，《睡虎地秦墓竹簡》，頁 61。

65 彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書》，頁 133。

表 1 東海郡鹽、鐵官編制表

設置地點	官種	長(秩)	丞(秩)	令史	官畜夫	佐	亭長	總數
伊盧	鹽	1(300石)	1(200石)	1	2	25	-	30
北蒲	鹽	-	1(200石)	1	2	22	-	26
郁州	鹽	-	1(200石)	1	1	23	-	26
下邳	鐵	1(300石)	1(200石)	3	5	9	1	20
郟	鐵	-	1(200石)	1	1	2	-	5

資料來源：張顯成、周群麗，《尹灣漢墓簡牘校理》。

從尹灣漢簡所示，地方鹽、鐵都官之置，似乎因鄉級單位而設。據《續漢書·郡國志》載：「郟本國，刺史治……胸有鐵。有伊盧鄉。」是「伊盧」實屬胸縣治下的鄉；又郁州，劉昭於《郡國志》胸縣下注曰：「《山海經》曰：『都州在海中，一曰郁州。』郭璞曰：『在縣界。世俗傳此山在蒼梧徙來，上皆有南方樹木。』《博物記》：『縣東北海邊植石，秦所立之東門。』」<sup>66</sup>是郁州於西漢時仍為海中懸島，故漢廷乃於其上設鹽場煮海鹽。又北蒲一地史未見載，朱榮莉認為即今「灌雲縣板浦鎮。板浦是北蒲之音轉。浦同蒲」，自宋至民國仍為兩淮主要鹽場之一。<sup>67</sup>不論北蒲具體位置何在，它無疑同伊盧、郁州，是東海郡屬縣治下的鄉級單位；又或者乾脆就在胸縣界內之鄉。而漢代鐵都官雖然以縣命名，但這並不代表它們真佔據了一縣的空間。事實上，即使是現時發現漢代其中一個最大的鐵官遺址——南陽北關瓦房莊漢代冶煉遺址，其面積亦不過 28,000 平方米，<sup>68</sup>無疑應處於一鄉之中。因此，東海郡下邳、郟二鐵官雖以縣命名，但究其實際

66 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 21，〈郡國志三〉，頁 3458。

67 朱榮莉，〈西漢東海郡的海鹽生產和管理機構〉，頁 155。

68 李京華，〈南陽北關瓦房莊漢代冶鐵遺址發掘報告〉，頁 1。

位置，可能也只是處於兩縣的某鄉裡。由此可見，雖然鹽、鐵官的命名方式有所區別，但兩者治所均應設於縣中之鄉，設置方式無異。

從上文討論，可知地方都官重要特徵之一，便是設於縣裡。這可能因為地方都官設置的主要目的，在於替中央管理地方自然資源。因此地方都官諸如鹽、鐵、工官等，其轄區可能僅有治所，及由其屬下離官管理的數個產鹽場，或冶鐵、手工作坊等工場。這些生產工場大多屬非民用地區，所用場地自然有限，且不可避免地與縣界重疊。

#### 四、地方都官與郡縣行政

透過上文，我們基本可以論定：地方都官大致指是中央於地方設置、在行政上與縣同級的非治民派出機構。這些官署的長官雖與縣相等，卻寄居在縣界中。論述至此，一個問題不由接踵而生：這些地方都官在日常行政上如何與主理民政的郡、縣互動？現今研究地方都官的學者，大多過份強調其中央官的性格，對它們平日在地方行政中的角色注目不多。事實上，地方都官這種寄居縣界的特點，導致它們在日常行政上對郡縣的極度依賴。可惜的是，就筆者所見，暫時只有青木俊介曾指出都官雖然屬於中央官府，但在地方的都官卻十分依賴縣。<sup>69</sup>而且青木俊介也並未具體討論地方都官如何依賴縣。本節正為嘗試補述地方都官與地方郡、縣的行政關係研究的不足。概言之，筆者認為秦漢地方都官的各個行政層面，均依賴所在郡縣的協助。鈞沉史科，這種依賴大致可體現在三個方面：一、行政文書傳達的依賴。二、財政行政和生產勞動力的依賴。三、物材行政的依賴與互動。

---

<sup>69</sup> 青木俊介，〈秦から漢初における都官と縣官——睡虎地秦簡「法律答問」九五簡の解釋を通じて〉，頁 30。

## (一) 文書行政的依賴

文書行政是表現官署之間實際從屬關係其中一個最重要的依據。從出土簡牘所見，地方都官與它們的中央主幹機構僅存在間接的文書聯繫。我們不妨以漢代田官的例子說明這個問題。按敦煌懸泉漢簡有下枚簡牘：

十一月丁巳，中郎安意使領護敦煌、酒泉、張掖、武威、金城郡農田官、常平，糴(糶)調均錢穀。以大司農丞印封下敦煌、酒泉、張掖、武威、金城郡太守，承書從事，下當用者。破羌將軍軍吏士畢已過，具移所給吏士賜諸裝實……(II 0114(2): 293)<sup>70</sup>

此簡可謂暫時最能說明地方田官與中央文書聯繫的資料。從簡文所見，大司農對農田官的文書，需先行傳送至郡太守，而非直接傳送至田官。從其他漢簡所見，郡太守收到大司農文書後，則會把文書轉發到田官所在的部都尉處，如甲渠候官出土的 EPT 56:33 便載：「四月己亥。居延都尉德、城騎千人慶兼行丞事下居延農：承。」簡末的「承」當指「承書從事」，是漢代官文書常見習用語，故此簡應為居延都尉轉發田官上級予居延農文書的殘段。這封文書之所以會在甲渠候官出

<sup>70</sup> 按「糶」，《敦煌懸泉漢簡釋粹》原通作「糶」。見胡平生、張德芳編撰，《敦煌懸泉漢簡釋粹》，頁 51。惟檢《說文》，「糶」，「從米翟聲，他弔切」，與「糶」，「從入從糶。徒歷切」之聲韻俱不同；卻與「糶」，「從出從糶，糶亦聲。他弔切」相同。況且簡文提及「調均」乃中央應邊郡的財政需求，轉運內郡儲蓄的糧食至邊郡的制度。參渡邊信一郎，〈漢代的財政運作和國家物流〉，頁 394-395。也就是說，「調均」一詞本身就有著出糧的意味。因此，「糶」似應通作「糶」而非「糶」。「糶(糶)調均錢穀」，可能與破羌將軍辛武賢征伐羌人，故需要西北邊郡統一出納調糧，以應付軍隊的糧食轉輸有關。

土，可能是因為居延都尉在收到太守發來的文書後，又把它轉發到居延農所在的甲渠候官，令其再行轉發至居延農。整個發書程序經歷「大司農——郡太守——部都尉——田官」四層。換言之，雖然地方田官乃直屬大司農的地方都官，但它與大司農卻缺乏直接文書聯繫。由此推斷，漢代地方都官與其中央主幹官署應該也只有間接的文書聯繫。

### 1. 秦代地方都官與郡縣的文書聯繫

從現有資料看來，秦代地方都官與所在郡、縣間的文書聯繫，主要集中在文書的傳發。換言之，地方都官主要依賴所在郡縣，轉發來自上級的文書。新公布的里耶秦簡便記載了數則地方都官與縣的文書聯繫記錄。按里耶秦簡的出土地係遷陵縣。在已公布的資料當中，暫時沒有發現郡與地方都官的直接的文書往來記錄。然而，秦代地方都官與所在縣之間的文書聯繫，或可從里耶以下數簡窺見：

8-657 正<sup>71</sup>

□□亥朔辛丑，琅邪段守□敢告內史、屬邦、郡守主：琅邪尉徙治即<sup>默</sup>，□

琅邪守四百卅四里。卒可令縣官有辟吏卒衣用，及卒有物故當辟徵。還□

告琅邪尉，毋告琅邪守。告琅邪守固留費，且輒卻論吏當坐者，它如律令。敢<sup>告</sup>□

□一書·以蒼梧尉印行事。ノ六月乙未，洞庭守禮謂縣嗇夫：聽書從事。<sup>都</sup>

官、<sup>72</sup>軍吏在縣界中者，各告之。新武陵別四道，以次傳。別

<sup>71</sup> 本文引用的里耶秦簡，如無注明均出自陳偉主編，何有祖、魯家亮、凡國棟著，《里耶秦簡牘校釋(壹)》，頁 193。

書，寫上洞庭尉，皆勿留。ノ葆手

8-657 背

ノ驕手ノ八月甲戌，遷陵守丞臚之敢告尉官主：以律令從事。傳別書，

貳春下卒長、奢官。ノ□手ノ丙子旦食，走印行。□

□月庚午水下五刻，士五宕渠道平邑疵以來ノ朝半洞□

9-712+9-758 正

六月壬午朔戊戌，洞庭段守齎□聽書從事。臨沅

下索(索)、門淺、零陽、上行，各以道次傳。別書，臨

沅下洞庭都水，蓬下鐵官。

皆以郵行。書到，相報；不報，追。臨沅、門淺、零陽、

上行、□言。書到，署兵曹發。/如手。道一書。•以洞庭候印[行事]

9-712+9-758 背<sup>73</sup>

遷陵報，酉陽署主令發。

急報，零陽金布發，恒署丁四，

72 按 8-657「都官」兩字，不論原釋文，還是校釋皆未釋出。檢圖版，「官」字(表 A 左上)實極清楚，整理者之未釋出，蓋對此字作「官」、作「守」未有把握。按木牘正面字跡一致，應由同一書手所抄；木牘正面並另有一釋為「官」的字樣(見表 A)，無論構型、筆順均與左上未釋之字極相似。如兩字的字幹，俱以上下兩「口」構成、字幹字形較修長，且皆向右傾等，兩者應為一字。整理者蓋因 8-657 其中一個「守」字(表 A 中下)，字型與左上「官」字類同，故未能確定孰字為是。然若細觀「守」字寫法，其字幹構造往往較簡單，欠缺「官」字兩個「口」的特點，是筆者以為，此字無疑作「官」。「官」前一字檢圖版已殘，但從此字的殘筆推論，其作「都」的機會亦不少。由此，「六月乙未洞庭守禮謂縣嗇夫聽書從事□□軍吏在縣界中者」句二未釋文字，應可釋作「都官」。

73 此簡照片著錄於鄭曙斌等編，《湖南出土簡牘選編》，頁 104。

酉陽報，充署令發。

七月己未水十一刻，刻下十，都郵人口以來口發

以上二則簡文，為《里耶秦簡(壹)》暫時披露少數與地方都官行政有關的文書，對了解地方都官與縣的文書行政關係甚為重要。依據《里耶(壹)》披露之資料大多乃遷陵丞收、發文書的副本，此二簡應亦不例外。8-657 木牘應屬遷陵丞所製作的文書副本。據李忠林近撰的朔閏表，秦始皇年間帶「亥」字朔的年份不少，計有廿七至卅、卅四、五、七年。惟帶「亥」字朔而有辛丑日，並在同一年中同時有六月乙未、八月甲戌的年份，卻僅有始皇廿七年(220 B.C.)；<sup>74</sup>是可推 8-657 乃始皇廿七年的文書；而「亥朔辛丑」亦當作「四月乙亥朔辛丑」、<sup>75</sup>「月庚午」當即「七月庚午」。由此，這份文書之時序可整理如下：

表 2 里耶秦簡 8-657 文書傳送程序表

文書號	時序	斷句簡文
1	廿七年四月乙亥朔辛丑	琅邪段守口敢告內史、屬邦、郡守主：琅邪尉徒治即默， 口琅邪守四百卅四里。卒可令縣官有辟吏卒衣用，及卒 有物故當辟徵。選口告琅邪尉，毋告琅邪守。告琅邪守 固留費，且輒卻論吏當坐者。它如律令。敢口口口一書
2	廿七年六月乙未	·以蒼梧尉印行事。洞庭守禮謂縣畜夫：聽書從事， 官、軍吏在縣界中者，各告之，新武陵別四道，以次傳。 別書，寫上洞庭尉，皆勿留。 / 葆手 / 驕手
	廿七年七月庚午水下五刻	士五宕渠道平邑甌以來 / 朝半 洞口
3	廿七年八月甲戌	遷陵守丞臚之敢告尉官主：以律令從事。傳別書，貳春 下卒長、奢官 / 口手 / 丙子旦食走印行

資料來源：陳偉主編，何有祖、魯家亮、凡國棟著，《里耶秦簡牘校釋(壹)》。

<sup>74</sup> 李忠林，〈秦至漢初(前 246 至前 104)曆法研究〉，頁 65-66。

<sup>75</sup> 據李忠林朔閏表，始皇廿七年為乙亥朔的月分有四月及六月，且皆有辛丑日，但六月的辛丑日乃在乙未日前，與文書的發送順序不合，可知此處之「亥朔辛丑」是四非六。

如上標示，8-657 大致可細分為三封不同文書的副本合輯。1 號為原始文書，由琅邪假守在廿七年四月辛丑發出，發書對象為內史、屬邦、郡的長官。文書內容乃通報琅邪尉遷徙治所至即默；以及吏卒衣用、死亡的報告。2 號前有「以蒼梧尉印行事」的記錄，可見 1 號應自蒼梧郡傳送至洞庭郡，時間在同年六月乙未。當洞庭郡守禮收到傳書後，即行傳送至屬縣，通告其執行琅邪郡文書的內容，並要求屬縣傳書通報縣界中的「都官、軍吏」。此外，文書又特別提到需把訊息分別傳送至新武陵四個新占領地區的道。最後還須將此文書「別書寫上洞庭尉」。2 號在七月庚午由士五疵送達遷陵縣，遷陵守丞乃轉發 3 號予「尉官主」，要求其別書至貳春鄉，再經貳春鄉傳至卒長、奢官。值得注意的是，文書 3 號的筆跡明顯與 1、2 號不同，應在不同時間書寫。此可能由於洞庭文書一開始傳至遷陵時，已然製作了副本，直到遷陵守丞將文書移送「尉官主」時，又再於原先製成的副本上添加了新的記錄，完成整個文書收發程序的副本。

文書 2 號提及的「都官、軍吏在縣界中者各告之」，即要求縣傳書至界內的「都官、軍吏」，告知它們傳書的內容。從「敢告尉官主」的平行文書格式，可推文書 3 號中之「尉」與遷陵丞等級相同，應即縣尉。而縣丞既然要求縣尉傳別書至貳春鄉，通報其移書的「卒長、奢官」，則卒長、奢官應即洞禮郡守文書提及的「都官、軍吏」。按秦漢時代的「軍吏」，所指係軍隊裡將軍以下、士卒以上的群體。將軍、軍吏之間可用校尉作為分界線。<sup>76</sup>里耶簡 12-691 記「洞庭卒長□在遷陵」。<sup>77</sup>此處的「洞庭卒長」設於遷陵縣界內，很可能就是 8-657 提到的卒長。從性質推斷，「卒長」可能為洞庭郡尉的屬官。據《二

<sup>76</sup> 參黎虎，〈漢唐時期的「軍吏」〉，頁 6。

<sup>77</sup> 此簡著錄於鄭曙斌等編，《湖南出土簡牘選編》，頁 121。

年律令·秩律》，八百石發弩，設有五百石的卒長作為屬官，<sup>78</sup> 8-657 的卒長，可能便屬此類與縣同級的軍吏。由是推論，與卒長並列的「奢官」，也該是縣級官吏。<sup>79</sup> 從文書 3 號顯示，遷陵縣尉在縣廷發送文書至都官軍吏的過程中，擔當了中介機構的角色。

如果說 8-657 還有簡文殘泐的缺憾，9-712+9-758 或可釋此疑慮。按此牘以「六月壬午朔戊戌」開始，不書年份，這顯然代表此牘之前尚有文字。<sup>80</sup> 按臨沅、蓬皆縣名；而簡文中的「洞庭都水」、「鐵官」皆係地方都官。<sup>81</sup> 從「洞庭段守衛聽書從事」看來，似乎是中央發出指令，命令轉至洞庭郡後，洞庭郡假守再轉發予屬下諸縣，並命令諸縣別書「別書」轉發予當地的地方都官。此不啻為秦代(最起碼秦始皇統一後)地方都官已依賴所在縣轉發來自上級文書的直接證據。

<sup>78</sup> 彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書》，頁 252。

<sup>79</sup> 「奢官」一詞，語意甚為難明，且檢圖版，其釋文亦也並非全無爭議之處。然而，在沒有更好的方案下，筆者選擇跟從《校釋》的釋文。按「奢」從「者」聲，故存世文獻亦存在以「奢」通「都」的用例。如《荀子·賦》：「閭媿、子奢，莫之媒也。」楊倞注曰：「『子奢』，當為『子都』，鄭之美人。《詩》曰：『不見子都』。蓋『都』字誤為『奢』耳。」楊倞注，王先謙集解，沈嘯寰、王星賢點校，《荀子集解》，卷 18，〈賦〉，頁 484。然而，考慮到都官實為一類機構的泛稱，一般來說除律文外，日常行政文書並不會以「都官」一詞稱呼該特定機構，如 8-657 中的都官、軍吏便僅屬泛稱；而同牘後文的「卒長、奢官」則為「都官、軍吏」的具體指稱。且此牘前文既已書「都官」，若在後文中以「奢」通「都」，實多此一舉。在此情況下，「奢」不似通「都」。至於「奢官」具體是什麼官署，待考。

<sup>80</sup> 此處參考了大庭脩的觀點。他稱：「漢代的公文在開頭部分有年號，大概沒有從月日開始寫的獨立的文書。如果有從月日開始寫的公文書簡，那麼，一定有在它前面寫著年號的其他文書，與這個文書複合而構成一個文書。」見大庭脩，〈居延新出《候粟君所責寇恩事》冊書——爰書補論〉，頁 535。大庭脩所指雖為漢代的官文書，但秦代的官文書應與此相差不遠。

<sup>81</sup> 游逸飛、陳弘音亦指出此點，見〈里耶秦簡博物館藏第九層簡牘釋文校釋〉。

## 2. 漢代地方都官與郡縣的文書聯繫

秦代地方都官與所在縣這種行政文書的直接聯繫，至漢代仍舊持續。以邊郡田官為例，甲渠候官便出土過一枚從居延農令處傳來的郵書檢(EPT50: 207A)：

居延農令印

甲渠官亭次行。甲渠官以

十二月丁酉第七卒□以來 願□□

此簡無疑說明當時居延農令可直接傳書予甲渠候官。又懸泉漢簡 IIIIT0807④: 11 也能證明此點：

□月壬辰朔己酉，效穀丞 縣泉置嗇夫孟丹□

□□粟石斗，如券齒。為參辦，左移左農前宰官，右移□□□<sup>82</sup>

此簡為券書記錄的殘段。從「左農前宰官」看來，此簡無疑屬新莽簡。此簡內容與效穀縣、左農前宰、懸泉置之間的糧食出入有關。這無疑說明田官和縣級機關間的直接文書聯繫，至新莽時仍然持續。

在縣以外，當時這些地方都官還與郡有著密切的文書行政聯繫。漢初的《二年律令·具律》已存在這方面的證據：

事當治論者，其令、長、丞或行鄉官視它事，不存，及病，而非出縣道界也；及諸都官令、長、丞行離官有它事，而皆其官之事，及病，非出官在所縣道界也，其守丞及令、長若真丞存者所獨斷治論有不當者，令真令、長、丞不存，及病者皆共坐之，如身斷治論及存者之罪。唯謁屬所二千石官者，乃勿令坐。<sup>83</sup>

此資料顯示在縣的地方都官只有在謁見「屬所二千石官」的情況下，

<sup>82</sup> 此簡轉引自張俊民，〈懸泉置出土刻齒簡牘概說〉，頁 253-254。

<sup>83</sup> 彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書》，頁 133。

才可免除暫守官吏斷獄不當的連坐罪。由此可見，地方都官需會見郡太守，與所在郡有著密切聯繫。《張家山漢簡·奏讞書》也記錄了蜀守奏讞采鐵長山私自命令城旦舂替自己「內作」的案例，<sup>84</sup>可見漢初(或秦)的采鐵官必然和郡於行政上存在密切的關係，以致竟須由郡守奏讞采鐵長的案件。

有關地方都官和郡之間的文書行政的具體情況，我們不妨再次回到地方田官的例子。由漢簡所示，漢代邊郡的田官與所在地區的部都尉存在密切的文書聯繫。田官需定時向部都尉遞交各類簿籍。歸納居延漢簡，大致可得出三類簿籍：一、戍、田卒簿。二、兵、錢、器出入簿。三、墾田簿。茲列舉數則資料說明之：

元鳳元年十一月己巳朔乙未，驛馬農令宜王、丞安世敢言之。謹速移卒名籍一編，敢言之。19.34<sup>85</sup>

第二丞官七月兵簿 120.31

第五丞別田令史信。元鳳五年四月錢、器出入集簿 310.19<sup>86</sup>

第四長安親。正月乙卯初作盡八月戊戌，積二百[廿]四日，用積卒二萬七千一百卅三人。率日百廿一人，奇卅九人。墾田卅一頃卅四畝百廿步，率人田卅四畝，奇卅畝百廿四步。得穀二千九百一十三石一斗一升，率人得廿四石，奇九石。72EJC.1<sup>87</sup>

以上四簡皆出土自 A35 大灣，亦即肩水都尉府所在。19.34 無疑乃驛馬田官傳送麾下田卒(也可能包括戍卒)名籍至肩水都尉府的文書記錄。

84 彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書》，頁 348。

85 本文徵引的居延漢簡釋文，如無注明，均出自謝桂華、李均明、朱國炤編輯，《居延漢簡釋文合校》。

86 「錢器」，《合校》原作「鐵器」。此處據中央研究院歷史語言研究所「簡牘整理小組」的說法改。參簡牘整理小組，〈史語所藏漢簡整理工作簡報〉，頁 7。

87 薛英群、何雙全、李永良，《居延新簡釋粹》，頁 87-88。

120.31 應為駢馬第二農丞呈交予肩水都尉的兵器簿。310.19 則為駢馬第五農丞屬下的別田令史信呈交的田官錢、器出入集簿。又 72EJC.1 則可能為記載第四農長墾田情況的墾田簿殘段。《二年律令·田律》載：「縣道已墾田，上其數二千石官，以戶數嬰之，毋出五月望」，可見在漢初之時，縣級行政單位便須向上級報告轄境的墾田數目。而報告的方式，便是制作墾田簿，《續漢書》劉昭注引胡廣下言甚值得關注，其曰：「秋冬歲盡，各計縣戶口墾田，錢穀入出，盜賊多少，上其集簿。丞尉以下，歲詣郡，課校其功。」<sup>88</sup> 是可知墾田簿應為縣級行政單位須預備的計簿之一。甲渠候官出土的簡 113.6,139.24 便記：「墾田簿，署歲上中下，度得穀口率；其有菑害者，署頃畝□率□。」比較此簡與 72EJC.1，不難發現它正包含 113.6,139.24 提及的「穀口率」的計算。由此便可知，田官之所以須向都尉府上交 72EJC.1 一類記錄，目的應該就是為都尉府課校它的工作表現提供材料。<sup>89</sup>

總本節所論，秦與西漢之間，地方都官不但在日常的文書傳送依賴所在郡、縣轉發，而且更需要定期呈交各類簿籍予所在的二千石官署如郡、部都尉。因此可以說，這些地方都官在文書行政上實依賴地方郡、縣。

## (二) 財務行政和生產勞動力的依賴

上節筆者論證了地方都官無論在日常的文書行政依賴所在郡、縣幫助處理。事實上，從史料顯示，地方都官不但文書行政依賴郡、縣，

<sup>88</sup> 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 28，〈百官志五〉，頁 3623。

<sup>89</sup> 關於漢代邊郡田官與所在部都尉、候官文書聯繫的詳情，可參唐俊峰，〈西漢河西田官的組織與行政〉，頁 104-118。

甚至財務行政，<sup>90</sup>和日常生產所使用的勞動力方面，也是如此。

### 1. 財務行政的依賴

在財務行政的層面，地方都官似乎也似依靠所在郡、縣的供應。尹灣漢簡《東海郡下轄長吏不在署、未到官者名籍》(YM6D5 正)記載九名輸錢都內的官吏中，夾雜了「海西丞周便親，七月七日輸錢齊服官」的記錄。顧名思義，「服官」即製造衣服的官署，職在替皇室製造衣物。《漢書·貢禹傳》載貢禹上奏曰：「故時齊三服官輸物不過十笥，方今齊三服官作工各數千人，一歲費數鉅萬。蜀、廣漢主金銀器，歲各用五百萬。」<sup>91</sup>是可知漢代齊地設有三個服官，其與蜀、廣漢兩個工官長，一主作天子衣物，一主作天子所用的金銀、漆器。按《漢書·元帝紀》記元帝初元四年四月詔曰：「罷角抵、上林宮館希御幸者、齊三服官、北假田官、鹽鐵官、常平倉。」<sup>92</sup>是齊三服官應在元帝時已罷，惟今本《地理志》仍載齊郡臨淄縣有「服官」，不知是成帝時復設，還是元帝的所謂罷設，實際上只是把服官由三個削至一個。

從《東海郡下轄長吏不在署、未到官者名籍》(YM6D5 正)的記錄反映，服官無疑依賴屬於東海郡的海西縣向其輸送經費。<sup>93</sup>另一方面，據《漢書·百官公卿表上》載，「都內」為大司農屬官，<sup>94</sup>可見輸錢往齊服官在當時是被視作等同輸錢往中央的都內。按齊服官身處齊

<sup>90</sup> 行政學上所謂的「財務行政」是指「政府財政收支上的有效管理方法與程序；就行政的層面言，則係指有關國家財務方面的行政事項。」吳挽瀾，《行政學新論》，頁 337。

<sup>91</sup> 《漢書》，卷 72，〈王貢兩龔鮑傳·貢禹〉，頁 3070。

<sup>92</sup> 《漢書》，卷 9，〈元帝紀〉，頁 285。

<sup>93</sup> 張顯成、周群麗，《尹灣漢墓簡牘校理》，頁 31。

<sup>94</sup> 《漢書》，卷 19 上，〈百官公卿表上〉，頁 731。

郡，與東海郡相隔數個郡、國，距離不近，但東海郡屬下的海西縣竟需向其輸錢。箇中原因，可能與當時郡對中央的「委輸」有關。渡邊信一郎對「委輸」有精闢的論述。他總結道：「在漢代的地方郡國和中央官府，內有稱為委積的財政儲蓄。當此種財政儲蓄應中央或其他地區的財政之需而被轉運時，遂稱為委輸。」<sup>95</sup>從輸錢服官和輸錢都內並列推斷，海西縣向齊服官的輸錢，似乎該被視作地方政府向中央委輸的其中一種形態。<sup>96</sup>

然而在漢人公私財政觀念中，作為專門制作皇室衣物的齊服官，其經費應由少府支付，但為什麼此處齊服官的財政經用會由大司農委輸支付？<sup>97</sup>誠然，這個矛盾單憑現存資料難以提供一個圓滿的解答，

<sup>95</sup> 渡邊信一郎，〈漢代的財政運作和國家物流〉，頁 391。

<sup>96</sup> 據渡邊信一郎分析：「所謂委輸，指為滿足中央財政需要而向大司農輸送儲備於郡國的財物……它具體又可區分為兩種形態：一、向中央輸送財物使之變為經費。二、根據中央的指令向地方轉送財物。」渡邊信一郎，〈漢代的財政運作和國家物流〉，頁 389。向齊服官的轉錢無疑屬第二種形態。又這批輸送至齊服官的錢，郭浩認為乃地方的秋賦錢。郭浩，〈漢代地方財政研究〉，頁 157。李安敦則更仔細地指屬「口賦」。Anthony J. Barbieri-Low, *The Organization of Imperial Workshops during the Han Dynasty*, p. 259. 然而正如渡邊指出，委輸的內容除了口賦，尚有田租、算賦、訾算以及更賦。因此，不論秋賦、口賦也不過屬委輸收入的一部分。按「委輸」一詞早在秦、漢初的法律便已出現，如《嶽麓書院藏秦簡·徭律》便載：「委輸傳送，重車負，日行六十里，空車八十里，徒行百里。」轉引自陳松長，〈嶽麓書院藏秦簡中的徭律例說〉，頁 164。近似律文也見於《二年律令·徭律》：「委輸傳送，重車、重負日行五十里，空車七十里，徒行八十里。免老、小未傅者，女子及諸有除者，縣道勿敢繇（徭）使。」以及〈置吏律〉：「縣道官之計，各關屬所二千石官。其受恒秩氣（餼）稟（廩），及求財用委輸，郡關其守，中關內史。」然而，從〈置吏律〉的條文看來，當時的「委輸」似乎只局限於郡對縣、內史對中都官，沒有形成像漢武帝以後般的全國性輸送網絡。

<sup>97</sup> 按此矛盾郭浩也曾指出，但他也沒能就此提供任何答案，只是籠統地說「不

但筆者懷疑這可能和漢代均輸政策的變易有關。山田勝芳曾指出，漢武帝推行的財政改革，大司農透過均輸官改造原由少府管轄的工官，把它生產的器物壟斷售賣，以增加財政收入。至漢成帝時，被納入大司農體系的工官，卻重新被移交給少府，恢復了官營手工業的本來面目。<sup>98</sup>山田勝芳賴以成說的證據就是上文列舉的《漢書·貢禹傳》。按山田的觀點不無值得商榷之處，如從尹灣漢簡的資料顯示，即使在成帝時，服官的經用仍由大司農而非少府供應，可想而知和服官並列的地方工官亦當如是。而且郡縣輸賦至服官也並沒有均輸官參與的痕跡。雖然如此，山田指出漢武帝的財政改革使大司農直接供應地方工官的製作費用，卻對解釋大司農竟然會負擔服官的經用極具幫助。筆者懷疑，武帝財政改革的過程，不但把工官的製作費用交由大司農負責，至服官也如是，所以才會出現像尹灣漢簡所示的情況。然而，這種移管似乎是在財務行政層面，而不涉及管轄層面。就是說，雖然地方工官、服官的製作、營運經費由大司農負擔，卻沒有改變這些官署隸屬於少府的局面。這或許便能解釋為什麼服官在成帝時明明隸屬於少府，卻由大司農委輸郡供應經用。

無論如何，齊服官的例子，反映地方都官的日常經費雖然制度上由大司農供給，但為了節省行政成本，中央在實際操作上會容許地方郡縣以委輸的形式輸錢服官，代替輸錢都內。換句話說，地方服官依賴地方郡縣輸送經費(或最低限度部分的經費)。正若李安敦所言，齊服官的例子或可類推至其他同類機構，如工官身上。<sup>99</sup>此代表即使是本質上屬於中央官的地方都官，它們的日常經用仍舊需要依靠地方郡、縣

---

能完全囿於漢人公私財政觀念。」參郭浩，《漢代地方財政研究》，頁 157。

<sup>98</sup> 山田勝芳著，徐世虹譯，〈均輸平準與桑弘羊〉，頁 425-428。

<sup>99</sup> Anthony J. Barbieri-Low, *The Organization of Imperial Workshops during the Han Dynasty*, p. 259.

的供給。必需指出的是，齊服官這種由他郡委輸日常經用的情況，未必能全全套用至所有地方都官身上。按服官所需的經費十分龐大，如貢禹便指齊三服官「作工各數千人，一歲費數鉅萬。」即使將此數除三，每個服官平均也需要作工一千人，每年經費最少也達一億(鉅萬)。面對如此龐大的數字，若由齊郡一郡供應，必定會對地方財政造成巨大的負擔。在這情況下，中央才需要委輸附近諸郡的賦錢，以滿足服官的經費需求。然而，像齊服官這般經用龐大的地方都官畢竟屬於極少數，如蜀、廣漢兩郡的工官，一年的經費加起來也不過一千萬錢，還不夠齊服官的十分之一。因此，我們也似乎不能排除齊服官這種由他郡委輸經費的個案屬於特例。惟不論地方都官的經用由所在郡獨自委輸，還是像齊服官那樣由複數的郡委輸供應，有一點是肯定的：地方都官的日常經費來源，無疑由地方上的郡供給。<sup>100</sup>

## 2. 勞動力供應的依賴

除財務經費層面，地方都官使用的勞動力也依賴所在縣的供應。《嶽麓書院藏秦簡(參)》載：「即各日夜別簿譜(譜)訊都官旁縣中、縣中城旦。」<sup>101</sup>所謂「都官旁縣中」無疑指居縣的地方都官的官署。這段資料明確反映刑徒必定是地方都官其中一種主要的勞動力。

<sup>100</sup> 按郭浩不明白為何會由處於東海郡最東南角，與齊郡相隔最遠、軍輸成本最高的海西縣輸錢至齊服官，並推測「海西丞周便親」可能是受郡差遣，並非運送本縣賦錢。郭浩，《漢代地方財政研究》，頁157。事實上，郭浩此疑問實不難解答，只需參見《東海郡吏員簿》，便可知在記敘東海郡太守、都尉的吏員後，便到海西縣。此代表海西縣應即當時東海郡的首縣，可能就是東海郡郡治所在。筆者猜想，東海郡之所以會由海西丞負責輸送賦錢至齊服官，可能是郡在收集各縣的賦錢後，再由郡治所在的海西縣輸送至齊服官；又或者乾脆是因為齊服官的經用，由郡治所在的縣負擔。

<sup>101</sup> 朱漢民、陳松長主編，《嶽麓書院藏秦簡(參)》，頁186。

不同的地方都官使用的勞動力類型不一。以地方鐵官為例，它所使用的勞動力應有很大部分由「卒徒」負責。如里耶秦簡 10-673 便載「鬼薪蒼輪鐵官」，<sup>102</sup>可見秦代地方鐵官即已採用刑徒為勞動力。<sup>103</sup>這種情況至漢代仍然未改，《漢書·貢禹傳》載貢禹曰：「今漢家鑄錢，及諸鐵官皆置吏、卒、徒，攻山取銅鐵，一歲功十萬人已上，中農食七人，是七十萬人常受其飢也。」<sup>104</sup>又《鹽鐵論·復古》亦載大夫曰：「故扇水都尉彭祖寧歸，言：『鹽、鐵令品，令品甚明。卒徒衣食縣官，作鑄鐵器，給用甚眾，無妨於民。』」<sup>105</sup>由此可知，漢代鐵官作鑄鐵器，也是以卒徒作為主要的勞動力。按「卒」無疑即戍卒；「徒」應是隸徒。正因漢代鐵官中存在著大量隸徒，故潁川、山陽鐵官方會在成帝時接連發生兩次鐵官徒的大型叛亂。事實上，不但鐵官使用大量隸徒，地方工官當中亦應存在大量的隸徒。睡虎地秦墓竹簡《秦律十八種·均工律》載：「隸臣有巧可以為工者，勿以為人僕、養。」而秦兵器銘文的署名之末亦常見「工隸臣某」、「工鬼薪某」等記錄，<sup>106</sup>此可證秦律以隸臣為工匠的記錄並非具文。又〈貢禹

<sup>102</sup> 此簡著錄在鄭曙斌等編，《湖南出土簡牘選編》，頁 116。原釋文「行」下有斷簡符號「☐」，惟檢圖版「行」下應無字，故此處刪去「☐」符號。

<sup>103</sup> 按〈暨過誤失坐官案〉載：「公士冢田橘將陽，未席(斥)自出，當復田橘，官令戍。」朱漢民、陳松長主編，《嶽麓書院藏秦簡(參)》，頁 145。整理者注釋稱：「橘，橘官，疑為縣下屬機構，與《漢書·地理志》巴郡朐忍縣和魚復縣所見橘官係中都官略有別。」朱漢民、陳松長主編，《嶽麓書院藏秦簡(參)》，「註 6」，頁 150。按整理者稱朐忍、魚復縣之橘官乃中都官，竊疑未安。此二官署無疑屬地方都官。惟他們認為《暨過誤失坐官案》裡的「橘」為縣橘官，應可從。因此秦代地方都官裡是否存在橘官，又或者橘官是否使用戍卒作為勞動力，仍未能斷言。

<sup>104</sup> 《漢書》，卷 72，〈王貢兩龔鮑傳·貢禹〉，頁 3075。

<sup>105</sup> 王利器校注，《鹽鐵論校注(定本)》，卷 1，〈復古〉，頁 78。

<sup>106</sup> 張政烺，〈秦漢刑徒的考古資料〉，頁 36-37。

傳〉貢禹的上奏裡，亦提及「方今齊三服官作工各數千人」，是可知齊三服官竟各自存在數千作工。比照地方工官的例子，筆者懷疑這些作工很可能亦屬隸徒，不然斷難擁有如此大量的勞動力。雖然戍卒在地方都官中的使用記錄較少，但從上舉〈貢禹傳〉、《鹽鐵論》的記載，鐵官無疑存在以卒作為勞動力的現象。除鐵官外，邊郡的田官也大量使用「田卒」去執行屯田的工作。雖然地方都官使用的勞動力各自存在不同的身份，有一點卻是共通的——他們都是仰賴所在的郡、縣調配。

本文第一節曾提到，地方都官的行政架構並不存在獄史、牢監之類屬吏，也沒有設置監獄。如此，這些在地方都官裡供職的隸徒，也就自然不屬於地方都官本有，而是從外來機構輸入。據現有史料所示，最有可能給地方都官供應隸徒的機關，無疑便是其所在的郡、縣。如前舉里耶秦簡 10-673 應就是遷陵縣輸送作徒至鐵官的記錄。又 10-1170「卅四年十二月倉徒簿取」亦存在「男卅人輸或(鐵)官未報」的記錄。這兩則資料明確表明地方都官使用的隸徒由縣供應。<sup>107</sup>而正如上節提到，漢代邊郡的田官需定期繳交戍、田卒名籍予所在的部都尉，通報屬下田卒的數量、籍貫等資料。事實上，居延舊簡

<sup>107</sup> 按《嶽麓書院藏秦簡·徭律》載：「田時先行富有賢者，以閑時行貧者，皆月券書其行月及所為日數，而署其都發及縣請。」陳松長認為「署其都發及縣請」是「其發徭的都官或縣要有簽署的情況」的意思。陳松長，〈嶽麓書院藏秦簡中的徭律例說〉，頁 163-164。雖然都官、縣相對的確屬於秦漢法律記述兩者關係的常見格式。然而有見現存資料從未見「都官」可簡化成「都」的用例，把此處的「都」釋成「都官」，似乎有欠穩妥。況且，「都」也可指都鄉，如《張家山漢簡·奏讞書》案例十六載：「五月中天旱不雨，令民旱，武主趣都中。信行離鄉……。」彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書》，頁 354。此處的「都中」與離鄉相對，可能就是指都鄉範圍。陳松長的解釋可能另有所據，惜他並未進一步解釋其依據。正因如此，在更多資料公布前，筆者選擇對這則資料存而不論。

303.15,513.17 載：

馬長吏：即有吏、卒、民、屯士亡者，具署郡、縣、里、名、姓、年、長、物色、所衣服齋操、初亡年月日、人數白報，與病已。• 謹案：居延，始元二年，戌、田卒千五百人為駢馬田官穿涇渠。迺正月己酉。淮陽郡

此簡也出自 A35 肩水都尉府。按「馬長吏」所指可能即駢馬田官之長吏。此簡蓋肩水都尉府傳書予駢馬田官，要求其上報逃亡的吏、卒、民、屯田吏士清單；而 303.15,513.17 便是駢馬田官對此回覆的殘段。此簡顯示於田官服役的田卒應由軍事單位統一徵調、署派至不同的單位。換句話說，田官雖為漢政府特意在邊疆設置，用以執行屯田任務的官員，但在田官執行屯田工作的田卒，掌控權卻在部都尉之手。總上所論，地方都官使用的主要勞動力如卒、徒，實依賴所在郡、縣供應，其本身應缺乏獨立的勞動力來源。

### (三) 物材行政的依賴與互動

物材行政(Materials Administration)是指「行政組織中有關財產(properties)、物品(goods)之採購、保管、使用、處理及稽核等行政事項。」<sup>108</sup>與前述文書、財務行政不同，作為管理、生產公有資源、器物的地方都官在物材行政上不全然依賴地方行政，兩者存在較多互動。茲將以廢棄公用物資的處理和物資輸送兩部分討論此問題。

#### 1. 廢棄公用物資處理的依賴

廢品的處理乃物材行政的其中一環。本文所講的公用物資，即指

<sup>108</sup> 吳挽瀾，《行政學新論》，頁 379。

公器及馬、牛等國有器物。工藤元男早在 1970 年代便已據睡虎地秦簡的秦律條文，對都官處理廢棄公用物資的問題有所研究。現把工藤研究的要點臚列如下：一、每年七月舉行公器的廢物處理，縣與都官在執行上地位相同。二、都官缺乏將廢棄公器處理變賣的權限。三、距大內路途遙遠的都官運交廢棄公器予縣，是因為縣和大內一樣有變賣公器的權限。四、縣有變賣廢棄公器的權限，乃因秦的耕戰制度以縣為單位，國家糧草、資財大部分儲藏在縣。五、內史通過大內統括縣、都官的貨財。<sup>109</sup>

工藤元男論述的依據大抵圍繞《睡虎地秦簡·秦律十八種·金布律》以下二則律文：

(1) 縣、都官以七月糞公器不可繕者，有久識者靡蚩之。其金及鐵器入以為銅。都官輸大內，內受買(賣)之，盡七月而鬻(畢)。都官遠大內者輸縣，縣受買(賣)之。糞其有物不可以須時，求先買(賣)，以書時謁其狀內史。 金布

(2) 已稟衣，有餘褐十以上，輸大內，與計偕。都官有用□□□□其官。隸臣妾、舂城旦毋用，在咸陽者致其衣大內，在它縣者致衣從事之縣。縣、大內皆聽其官致，以律稟衣。 金布

按工藤元男認為「都官」是跟縣同級的地方行政機構，因此他並沒有劃分中央、地方都官。也就是說，在工藤眼中「都官」就是指地方都官。正因如此，他才會根據(1)得出「公器的廢物處理，縣與都官在執行上地位相同」的結論。然而「都官」並不如工藤元男所言般，僅指地方都官。相反，從本質上講，「都官」是指中央政府屬下的官署，如上舉兩則〈金布律〉史料，在敘述地方都官時，便加上「都官遠大

109 工藤元男，〈內史的改組和內史、治粟內史的形成〉，頁 29-30。

內者輸縣」、「都官……在它縣者致衣從事之縣」等話語，用以注明遠離中央的地方都官之行政程序。工藤元男這種對都官性質理解的偏差，使他誇大了都官與中央的關連。<sup>110</sup>本節希望藉著檢討工藤元男的研究，探討地方都官在處理廢棄公器所顯示與縣之間的行政關係。

工藤論點的核心在於上文的第五點；而(1)無疑是他依賴的主要論據之一。然而若細閱(1)「都官遠大內者輸縣，縣受買(賣)之」條文，所謂「都官遠大內者輸縣」，無疑代表設於縣界裡的地方都官，在廢棄公器處理方面需依賴縣的幫助。因此，工藤上述意見實無視(1)明言都官須將廢棄公器送至縣，由縣處理的規定。事實上，即使是工藤元男本人也曾指出地方都官(離大內路途遙遠的都官)須將廢棄公器交予縣是因為縣和大內一樣有變賣公器的權限。相反，地方都官本身欠缺此權力(論點二、三)。因此為什麼他最終會得出第五點的結論，實在令人費解。可能正因(1)嚴重違背了他認為都官屬地方行政機關的論點，因此工藤即提出第四點，試圖解釋為什麼都官須把廢棄公器送交自己所在的縣處理。然而，從定義而言，無論是大內還是太倉，本身便為處於京師、總領財貨的「都官」。嚴格來說，只能說地方都官缺乏此權限，不可指全數都官皆欠缺處理廢棄公器的權限。

此外，由(2)可見，官方發放予隸臣妾、城旦舂的公用衣物若有剩餘，在咸陽的都官(應即中都官)屬下的隸臣妾、城旦須把衣服輸送至大內；在首都以外都官(無疑即地方都官)勞作的隸臣妾、城旦，則須把衣物輸至自身官署所在的縣，由它們處理。是可知都官處理多餘公家衣物的程序，大致與(1)所言的廢棄公器程序相似：在中央者，由大內處理；在縣者，由縣處理，基本不涉內史。因此工藤元男所言「內史通過大內統括縣、都官的貨財」的說法，未必正確。

---

110 工藤元男，〈秦的都官和封建制度〉，頁 53。

惟上文所論若是，則(1)所言「以書時謁其狀內史」，和工藤據以證明「內史為公器管理的最高負責人」的關鍵證據，<sup>111</sup>《內史雜》「都官歲上出器求補者數，上會九月內史」條文的含義，又該如何理解呢？筆者認為解決此疑難的關鍵，在於了解這兩則律文的製作背景。正如江村治樹指出，睡虎地秦律不少應屬較早期的律法。如《秦律十八種·倉律》載：「縣上食者籍及它費大(太)倉，與計偕。都官以計時讎食者籍。」此律記敘縣在上計簿至中央時，須同時呈上食者及其他費用的簿籍至太倉；而位處中央的都官則同時校讎食者籍，核對其數目。簡文強調縣呈上太倉的食者籍，乃「與計偕」，代表這些「食者籍」實伴隨上計史而來。<sup>112</sup>這可能因為此律制訂時，秦國的疆域可能仍局限於關中一帶地區不遠，內史直接掌控屬下的縣，因此它們才會上計內史而不是郡。

事實上，若對比嶽麓書院秦簡、里耶秦簡等較晚出資料的用語，的確能反映睡虎地秦律這種早期特徵，如後世的「縣官」，睡虎地秦律寫作「公家」、「黔首」作「民」等。凡此皆可見這些律文訂立於秦始皇統一改制前，部分更可能是秦昭王中期的產物。<sup>113</sup>當時的情況下，縣在上計時，應該是把「食者籍」同時送交內史；內史在接收屬縣文書後，再行移書到處理相關事務的太倉。

同樣情況或可套用至(1)和《內史雜》「都官歲上出器求補者數，上會九月內史」的條文。這兩則律文，可能正是因為制訂的年代比較

<sup>111</sup> 工藤元男，〈內史的改組和內史、治粟內史的形成〉，頁 29。

<sup>112</sup> 江村治樹，〈雲夢睡虎地出土秦律の性格をめぐって〉，頁 695。

<sup>113</sup> 按《睡虎地秦簡·置吏律》載「縣、都官、十二郡免除吏及佐、羣官屬，以十二月朔日免除，盡三月而止之。其有死亡及故有夬(缺)者，為補之，毋須時。」據晏昌貴考證，秦十二郡形成於秦昭王三十五年，下一個郡的設置則要晚到莊襄王元年，故此條律文的年代應在昭王三十五年後，莊襄王元年前。見晏昌貴，〈秦簡十二郡考〉，頁 127。

早、秦國的疆域較後來小，因此中央、地方的「都官」才能夠直接以文書聯繫內史。然而時移世易，到了秦、漢統一國家時代，地方都官的設置已遍佈全國。(1)和《內史雜》所記載的程序無疑已不適用於統一的大帝國。如漢初《二年律令·置吏律》便載：「縣道官之計，各關屬所二千石官。其受恒秩氣(饗)稟(廩)，及求財用委輸，郡關其守，中關內史。」是可見在當時縣道官的上計已由《秦律十八種·倉律》的上計內史，變成上計郡(屬所二千石官)。至於財務經費的委輸，內史也只負擔中都官的部分，地方都官的經費由郡輸送。這種前後程序的轉變無疑值得我們重視。筆者懷疑，地方都官和內史在物材行政方面的聯繫，可能已隨著秦的統一而消失。因此，如工藤元男所言般，地方都官直接傳書予中央官署，要求相關官署處理廢棄公器的情況，恐怕只適用於統一前的秦，不能視作秦、漢帝國的恒制。

回歸正題，檢討工藤元男的論點後，可知地方都官處理廢棄公用物資的權限，實遠非他所言般直接與中央聯繫。造成此現象的原因，可能與地方都官轄區內沒有設市有關。按市的設置一般在縣治。前文已論，地方都官的轄區很可能只佔據一鄉之地，而且大多為鹽場、作坊、牧苑等非民用地區。因此，地方都官的轄區裡不太可能設有市場，自然也就欠缺轉賣廢棄公器的地方。因是之故，地方都官在處理廢棄公器、衣物等公用物資時，無可避免須將器物送到設有市的縣售賣。這便造成一種對縣的依賴。

## 2. 地方都官與地方行政的物資輸送

廢棄公用物資外，秦漢地方都官和地方行政之間也存在其他物材行政的互動。茲將以時代為序，討論兩者這方面的互動。秦代地方都官和縣之間的物資輸送情況可參里耶秦簡 8-109+8-386：

廿五年九月乙酉朔，

曰：受蓬鐵權

蓬定以付遷

九月丁亥，蓬丞章

此簡拼合後下半仍殘。「蓬」，《校釋》認為可能乃縣名，從簡文「蓬丞章」看來，其說可從。按蓬縣史未見載，其具體地點待考，但當在遷陵附近。此簡的年代在始皇統一前一年，故此縣可能於其後的政區整合中取消。據里耶簡 8-757，遷陵「廿五年為縣」，可能當時遷陵縣初置，才需要從蓬縣處接受代表秦度量衡制度的「鐵權」。如果將此簡結合上文曾列舉 9-712+9-758「蓬下鐵官」的記錄，則此簡記錄更可堪玩味。首先，鐵權一類器物無疑由鐵官鑄造，因此 8-109+8-386 裡的鐵權最有可能由蓬鐵官鑄造。如是，問題就來了：付予遷陵的鐵權卻非直接傳送自製造者蓬鐵官，而是經蓬縣傳送。這現象的意義有二：一、此無疑代表地方行政單位使用的公器(最低限度部分公器)由地方都官製造。二、此似乎代表鐵官不能直接傳送器物予所在縣之外的縣。相反，它需要先把器物輸送至所在縣，再經所在縣統一轉運至其他單位。也就是說，公器輸送重心在縣而不在製造者地方都官。這和上文提到地方都官自身缺乏處理廢棄公用物資的權限一致。

時至漢代，地方都官在物材行政上的特點似乎和秦代沒有太大的變化。雖然筆者暫時沒有發現漢代地方都官和地方行政在公器轉運方面的直接史料，但所幸漢簡保存大量邊郡田官與地方行政之間的輸糧記錄，為說明問題提供了不少有用的資料。

田官對肩水都尉府的輸糧食的最關鍵證據在居延舊簡 19.10 簡：「入粟五十石受第二丞萬年」。此處的「第二丞」，應即第二田官長屬下的丞。前文提到，駢馬第四田官在正月乙卯至八月戊戌 224 日間，共得穀 2913.11 石(72EJC.1)。考慮到屯田的收成約在八、九月秋收

間，2913.11 石可能即為該年度第四田官的穀物收入總數。19.10 記第二田官一次入穀至肩水都尉府亦達 50 石。囿於資料的局限，現時實難以確知除第二田官外的六個序數田官，是否亦會輸糧予肩水都尉。然而據甲渠候官及通澤第二亭的糧食出入記錄，這是極有可能的，如甲渠候官便先後從左農右丞、左農左長處接受糧食。因此，第二田官向肩水都尉入糧的數目，應遠不止 50 石。

縣級單位方面，甲渠候官出土的田官簡也出土了不少田官的輸糧記錄。較典型的有以下兩簡：

右農後長毋害官	當轉糜麥八十石，輸甲渠候郭。 已轉糜八十石 畢	EPT 51:191 <sup>114</sup>
---------	-------------------------------	---------------------------

入麥小石百八石三斗～五鳳四年十二月丁酉朔戊申。甲

渠尉史充受左農左長佐宗/候漢彊臨 EPT 52:89

上兩簡均係田官向甲渠候官的輸糧記錄，其中 EPT 51:191 無疑屬左農後長向甲渠候官完成輸送糧食後所作的記錄。從簡文看來，居延田官交付予甲渠候官的糧食數量可謂不少，EPT 51:191 一次輸糧便達八十石，EPT 52:89 亦達 108.3 小石(約 64.98 大石)。總而言之，漢簡的記錄顯示，邊郡田官最低限度提供部分所在部都尉、候官的口糧。這與上文提到秦代鐵官的情況相同。然而因資料所限，我們未能得知邊郡田官能否直接輸糧予所在地之外的地區。

漢簡的記錄也顯示田官對予地方行政單位並非單純的輸出，都尉府(以致其他行政單位)也會向田官供給糧食。如肩水都尉府便曾供給糧食

114 本文徵引的居延新簡，釋文俱依甘肅省文物考古研究所等編，《居延新簡——甲渠候官》。

予最少兩個駢馬地區田官有：

出三斗六升付第四丞□解□十石二斗□□ 為□斗七升

303.29

□七丞官穀十五石，便取

其出入毋必令將軍見

501.8

501.8 顯示，第七丞曾於肩水都尉府領取官穀，303.29 具體含意雖難以確知，但它似屬穀出入簿的其中一部分，同樣說明都尉府會對田官第四丞出納糧食。按 303.29、501.8 均在 A35 出土，該地鄰近駢馬田官轄區，因此第四丞、第七丞最有可能屬於駢馬農的田官。此足以證明田官會接受其他單位的糧食。惟田官接受的糧食數量均不大，它們可能僅屬於田卒個人口糧，肩水都尉主要還是接受者多於輸出者。

和肩水都尉府的情況雷同，甲渠候官對田官的糧食體現於田卒的稟食。居延新簡 EPT56: 30 即反映了這種情況：

●戍、田卒七十人，用食百五十九石六斗九升少，為小石二百六十六石一斗五升。

已廩步利官六十六石一斗五升渠候官對田官 □□

稍微計算此簡提及的戍、田卒七十人每人稟食數量，可知每人約得糧 2.28 大石(3.8 小石)，此數與被稱為「劇作」的戍、田卒配額相約，<sup>115</sup>可知 EPT56: 30 的戍、田卒無疑均屬「劇作」。結合肩水都尉府與甲渠候官情況，可知田卒稟食起碼部分需由行政單位負擔。這可能與戍、田卒，大多來自部都尉、候官，田卒稟食便需由這些軍事單位負責。

總本節所論，地方都官身負向所在地方行政單位輸送物材的職責。與此同時，地方行政單位又需負責轉運地方都官的公器至其他

115 詳可見魯惟一(Michael Loewe)著，于振波、車今花譯，《漢代行政記錄》，下冊，頁 385。

縣，及協助處理地方都官廢棄的公用物資。此外，在地方都官供應所在地方行政單位物材的同時，地方行政單位也會向所在都官輸送糧食之類物資。這就形成一種物材行政的互動。

## 五、東漢時地方都官的轉化

最後，筆者還希望補充一下地方都官在東漢的情況。《續漢書·百官志》載：

其郡有鹽官、鐵官、工官、都水官者，隨事廣狹置令、長及丞，秩次皆如縣、道，無分士，給均本吏。本注曰：凡郡縣出鹽多者置鹽官，主鹽稅。出鐵多者置鐵官，主鼓鑄。有工多者置工官，主工稅物。有水池及魚利多者置水官，主平水收漁稅。在所諸縣均差吏更給之，置吏隨事，不具縣員。<sup>116</sup>

對於這段資料，各家的詮釋、理解各異，當中也存在不少未曾釐清的疑問。<sup>117</sup>事實上，〈百官志〉正文「隨事廣狹置令、長及丞，秩次皆

<sup>116</sup> 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 28，〈百官志五〉，頁 3625。

<sup>117</sup> 按此引文舊注幾希，王先謙《後漢書集解》可謂旁徵博引，但此段也只是沿襲劉昭注，沒有另加注釋。見王先謙，《後漢書集解》，下冊，〈百官志第二十八〉，頁 9b，總頁 1301 上。高敏則認為：「所謂『無分士，給均本吏』是說由官府配給各鹽、鐵、工官供役使的人，不再像西漢那樣分為吏、卒、徒幾種，而是只給一種，叫做『吏』。其所以又謂之『本吏』，乃是按規定應得『吏』數的意思……再從本注所說『均差吏更給之』一語來看，更說明這種『吏』是由鹽、鐵、工官所在的縣一級政府配給的，其性質是『差』役，其辦法是『更給之』，即輪番服役。」見高敏，〈試論漢代「吏」的階級地位和歷史演變〉，頁 238-239。《後漢書今注今譯》把正文譯作「其郡有鹽官、鐵官、工官、都水官的，根據工作量的大小設令、長及丞，俸祿都與縣道一樣，不分縣道所屬吏員還是鹽官鐵官工官都水官所屬的吏員，其俸祿與本縣道的一樣。」本注作：「凡郡縣出鹽多的設鹽官，負責徵收鹽稅。出鐵多的設鐵官，掌管鑄造。工人多的設工官，

如縣、道，無分士，給均本吏」一句，乃對應本注「在所諸縣均差吏更給之，置吏隨事，不具縣員」的解釋；「隨事廣狹置令、長及丞，秩次皆如縣」對應「置吏隨事」；「無分士」對應「不具縣員」；「給均本吏」對應「在所諸縣均差吏更給之」。因此若無視正文、本注間的關連，必然會窒礙文意的理解。由於這段史料是東漢時地方都官變革的關鍵證據，茲嘗試逐句拆解它的意思。

「隨事廣狹置令、長及丞，秩次皆如縣、道」的「隨事」，應為「隨事為員」之意，指因應事情設置與該事相關的官吏。這段記錄，無疑是針對西漢原有的地方都官而發，指如果一郡原來設有鹽、鐵、工、都水官，郡太守便應根據實際需要，替這些機構設置令、長、丞等長吏；而這些長吏的秩級和縣、道長吏相同。此正與本注所載「置吏隨事」的記錄相通。也就是說，本注「置吏」的「吏」當指鹽、鐵、工、都水官的長吏。從這段記載看來，鹽、鐵、工、都水官無疑已從原本的地方都官，正式轉化為隸屬郡的機關。

而「無分士，給均本吏」也似非高敏所指的意思。高敏的詮釋完

---

負責工人稅務事。水池和魚利多的設水官，掌評水利，負責收漁稅。有鹽官鐵官工官水官的各縣，其鹽官鐵官工官水官所屬吏員的俸祿，與所在縣的吏員相同，不由該縣負擔，另由國家撥發。設置吏員，隨事而定，不像縣設各方面的吏員。」章惠康、易孟醇主編，《後漢書今注今譯》，下冊，頁 2902。《二十四史全譯·後漢書》語譯正文作「凡郡設有鹽官、鐵官、工官、都水官者，根據事情的多少設置令、長及丞，官秩地位都與縣、道相同，不設分內之士，輪流役使本地吏員。」本注作「凡出產鹽多的郡縣設置鹽官，負責徵收鹽稅。出產鐵多的郡縣設置鐵官，負責鑄鐵。工匠多的郡縣設置工官，掌管工匠稅收製造器物。有湖泊池塘及出產魚多的郡縣設置都水官，負責興修水利徵收漁稅。以上各官所在各縣都派遣吏員輪流供其役使，因事設吏，不屬於本縣定員。」許嘉璐主編，《二十四史全譯·後漢書》，第 1 冊，頁 431。不難發現，這幾種譯註對某幾處關鍵點(如「無分士」、「均差吏更給之」、「不具縣員」)的解讀差異不少。

全忽視了正文與本注的關係。「無分士」字面上即不要分出「士」。「士」，《後漢書今注今譯》認為即「官吏的總稱」，可從。「士」可能即「吏士」。按秦漢時「吏士」一般指士卒，但有些時候也指官吏，如王充《論衡》言：「上書陳便宜，奏記薦吏士」。<sup>118</sup>此處的「吏士」便只能是官吏，不可能是士卒。但究竟「士」是指什麼機構的官吏呢？正若上述，「無分士」對應著本注的「不具縣員」，因此所謂「士」，無疑指縣的吏員。整句意指「不要分出縣廷的吏員」。從尹灣漢簡《東海郡吏員簿》的內容反映，「吏員」在漢代涵蓋了包括長吏、屬吏在內的所有官吏，故「不具縣員」應指鹽、鐵、工、都水官這些隨事而設置的官吏，是不計算在縣正式的官僚編制當中。此正與「無分士」的意思相通。

至於「給均本吏」一句言辭艱澀，故本注解釋也較詳盡，作「在所諸縣均差吏更給之」。高敏把句中的「差吏更給之」斷成「差吏，更給之」，句讀似存在商榷的空間。按「吏更」實係一完整名詞，不可分開解釋，如《後漢書·孝桓帝紀》載建和元年正月戊午「大赦天下。賜吏更勞一歲」。<sup>119</sup>又西北漢簡多有「功勞案」一類記錄吏平日累積功、勞的文書，胡平生認為「一功」即等同「四歲」之勞。從對「吏更」賜勞看來，所謂「吏更」，可能指「服役的吏」。這種需服役的「吏更」，級別無疑不高，應係縣廷的屬吏。而「均差」之「均」應和均輸官的「均」意思相同，有均衡的意味。高敏釋「差」作「差役」。惟漢代有沒有後來「差役」的概念尚屬未知之數。事實上，兩漢存世文獻中的「差」除差異、參差義，還可訓作「擇」，如《爾雅·釋詁》云：「流、差、柬，擇也。」<sup>120</sup>《漢書·睦弘傳》亦載：「漢

118 王充撰，黃暉校釋，《論衡校釋》，卷20，〈佚文〉，頁867。

119 范曄撰，李賢注，《後漢書》，卷7，〈孝桓帝紀〉，頁289。

120 郭璞注，邢昺疏，李傳書整理，徐朝華審定，《爾雅注疏》，卷2，〈釋

帝宜誰差天下，求索賢人」。顏師古注曰：「誰，問；差，擇也。問擇天下賢人。」<sup>121</sup>因此，「均差」可能即「平擇」，意指「均等地揀選」。「在所諸縣均差吏更給之」整句指鹽、鐵、工、都水官所在縣需均等地揀選服役的吏予這些官署使用。<sup>122</sup>

綜合上言，前舉《續漢書·百官志》的記載大意如下：如果一郡有設置鹽、鐵、工、都水官，郡太守便應根據實際需要，替這些機構設置令、長、丞等長吏；這些長吏的秩級與縣、道長吏相同。而這些鹽、鐵、工、都水官裡隨事而設置的長、屬吏，並不計算在縣的吏員當中。最後，此類機構所在的縣需要因應等級規定，均等地揀選服役

詁下》，頁 33。

<sup>121</sup> 《漢書》，卷 75，〈睦弘傳〉，頁 3154。

<sup>122</sup> 如果把此處的「差」訓如兩漢存世文獻習見的「次」，作差異、等級解，也不無可能。按〈百官志〉載鄉嗇夫「皆主知民善惡，為役先後，知民貧富，為賦多少，平其差品。」司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 28，〈百官志五〉，頁 3624。筆者懷疑，所謂「均差」即「平差」，同「平其差品」之意。對於〈百官志·鄉嗇夫〉的記載，高敏在另一篇文章中解讀成「徵收田租過程中按土地肥瘠評定等級和估定畝產等作法的寫照」。高敏，〈秦漢賦稅制度考釋〉，頁 68。高敏的看法就整句句意而言應是無誤的，但他並沒有針對解釋「平其差品」片語的意思。邢義田曾指出文獻和簡牘中存在各種名目和作用的「品」。邢義田，〈從簡牘看漢代的行政文書範本——「式」〉，頁 466；「品」似乎「是指一些有上下高低等級的規定或標準。」他特別提到，〈百官志·鄉嗇夫〉條「差品」之「品」，「應和前引漢簡中所見的『罪人得入錢贖品』、『右止城旦舂以下及復作品』、『卒戰鬥品』、『就(徼)品』等性質一樣，似乎都是指一些有上下高低等級的規定或標準。後世的九品官人，也稱作品，意思相同。」邢義田，〈從簡牘看漢代的行政文書範本〉，頁 467，註 11。「平其差品」可能指根據「品」的等級規定，均等地(徵收人民的役、賦)。因此，「均差」也可能解作鹽、鐵、工、都水官所在的縣，要因應等級規定，均衡地派遣鹽、鐵、工、都水官所需服役的吏。然而，這種讀法使「在所諸縣均差吏更給之」一句謂語殘缺，故似以正文說較妥當。

的吏予這些機構使用。

〈百官志〉這段記載反映東漢時鹽、鐵、工、都水官正式歸入郡管理。《續漢書·百官志》大司農條本注曰：「郡國鹽官、鐵官本屬司農，中興皆屬郡縣。」<sup>123</sup>此更明言西漢時原屬地方都官的鹽官、鐵官，至東漢時皆變為隸屬郡縣。〈百官志〉記述情況也可在史籍找到相應例證。《後漢書·馬稜列傳》便載馬稜「章和元年，遷廣陵太守。時穀貴民飢，奏罷鹽官，以利百姓」。<sup>124</sup>同書〈衛颯列傳〉亦記衛颯任桂陽太守時，「上起鐵官，罷斥私鑄，歲所增入五百餘萬。」<sup>125</sup>凡此二例，足示鹽鐵官之設、廢，全憑郡太守意志。這說明上舉《續漢書·百官志》「隨事廣狹置令、長及丞，秩次皆如縣、道」應非具文。概言之，地方都官原先的中央官特質被取消，徹底成為受郡管理的縣級機構。<sup>126</sup>

123 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 26，〈百官志三〉，頁 3590。

124 《後漢書》，卷 24，〈馬稜列傳〉，頁 862。

125 《後漢書》，卷 76，〈循吏列傳·衛颯〉，頁 2459。

126 雖然〈百官志〉只記載了鹽、鐵、工、都水四種地方都官，但這不代表上述不能套用到其他原地方都官身上，如《華陽國志》載巴郡「漢世，郡治江州巴水北，有柑橘官，今北府城是也。」常璩撰，任乃強校注，《華陽國志校補圖注》，卷 1，〈巴志〉，頁 27。是江州縣有橘官。《水經注》對江州這個橘官東漢時的情況有以下記錄：「漢世郡治江州，巴水北，北府城是也。後乃徙南城。……縣有官橘、官荔枝園，夏至則熟，二千石常設廚膳，命士大夫共會樹下食之。」酈道元撰；陳橋驛校證，《水經注校證》，卷 33，〈江水〉，頁 773。從此處的記錄可見，西漢時被視作貢品的御橘，東漢時二千石郡太守竟可在其成熟時「常設廚膳，命士大夫共會樹下食之」，此不啻為橘官，以至地方都官在東漢時已徹底從屬於郡的最佳例證。然而，羅新根據《續漢書·百官志》這段史料，得出了與筆者相反的看法。羅新認為這段史料說明：「這些吏員雖然由縣政府委派該縣縣吏輪充，但有獨立編制，不占該縣的員額，可見郡縣池澤管理機構雖然行政上由地方政府(主要是縣)代管，但還是具有一定獨立性，秩次也不低。」

對於東漢政府這個舉措，前賢認為代表「中央政府不再設置掌管鹽鐵事務的機構，只在郡縣設鹽鐵官。」<sup>127</sup>錢劍夫則據此認為「鹽鐵官營時凡屬行政和收其贏利都是集中在朝廷，東漢以後則分散於郡縣。」<sup>128</sup>這些意見從制度、實際收入層面來講是十分正確的，因東漢時的鹽鐵收入、隸屬的確由中央直接掌握，轉由所在的郡管理。然而，若從實際行政的層面而言，則可謂不盡正確。本文的分析所示，即便是在西漢實施鹽鐵專賣之時，地方的鹽、鐵官以至其他地方都官，在行政上已經是從屬於所在的郡。因此，〈百官志〉此段記載的意義，在於表明東漢時，中央政府把這些行政上依賴、從屬於郡、縣的地方都官，正式交由郡管理。也就是說，鹽、鐵、工、都水官的轉變，只在於這些機構的隸屬關係，沒有改變它們實際的行政關係。

地方都官徹底歸入地方行政管理後，「都官」一詞亦漸漸變成位於京師中央官署的專稱，其後更可作為司隸校尉屬官「都官從事」的代稱。《續漢書·百官志》司隸校尉條本注記：「都官從事，主察舉百官犯法者。」<sup>129</sup>蔡質《漢儀》曰：「都官主雒陽百官朝會，與三府

---

郡縣代管，並不是地方領有，山澤的所有權在理論上和實踐上，都還是屬於國家、屬於皇帝的。」羅新，〈監池司馬簡及相關問題〉，頁125。按羅新指鹽、鐵、工、都水官有「獨立編制，不占該縣的員額」，甚是，但他無視了「其郡有鹽官、鐵官、工官、都水官者，隨事廣狹置令、長及丞，秩次皆如縣、道」的記載。從此句顯示，替鹽官、鐵官、工官、都水官「置令、長及丞」的，只可能是郡太守。因此這些原為地方都官的機構，現在無疑已成為隸屬郡的機構。事實上，羅新的說法也與《續漢書·百官志》大司農條本注「郡國鹽官、鐵官本屬司農，中興皆屬郡縣」的記載不符。「郡縣代管，並不是地方領有」，或許可用來形容西漢時的地方都官，卻顯然不適用於東漢時的原地方都官。

<sup>127</sup> 林甘泉主編，《中國經濟通史·秦漢經濟卷》，頁812。

<sup>128</sup> 錢劍夫，《秦漢賦役制度考略》，頁96。

<sup>129</sup> 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第27，〈百官志四〉，頁3614。

掾同。」<sup>130</sup>此便徑自以「都官」指稱都官從事。又《三國志·鍾繇傳》裴松之注引《先賢行狀》曰：「(鍾)皓為西曹掾，即開府門分布曉語已出者，曰：『臣下不能得自直於君，若司隸舉繩墨，以公失宰相之禮，又不勝任，諸君終身何所任邪？』掾屬以故皆止。都官果移西曹掾，問空府去意，皓召都官吏，以見掾屬名示之，乃止。」<sup>131</sup>鍾皓既言「若司隸舉繩墨」，則其後「都官果移西曹掾」的「都官」，無疑指司隸校尉的屬官都官從事。

凡此數例，皆可見東漢時竟可用「都官」去稱呼都官從事，這與此詞在西漢的用例大相徑庭。當然，若說「都官」完全喪失作為中央官總稱的意味，也未免言過其實，例如西晉劉邵受詔所作的《都官考課七十二條》，便明言是以「百官考課」為目的。<sup>132</sup>此可見「都官」作為京師中央官署總稱的含義在當時仍未消失。惟可以肯定的是，隨著地方都官的消失，「都官」一詞無疑已然喪失本文引論所言同時包括中央、地方都官的二元特徵。

## 六、結論

本文嘗試考察秦漢時代地方都官和地方行政之間的關係。筆者同意江村治樹認為「都官」一詞同時指真正位於京師的官署，以及中央官署設於地方的派出機關的看法。也就是說，「都官」一詞本身具有二元性。秦代曾設置的地方都官，數目暫不可考，漢代則先後設置最少 22 種地方都官。追究地方都官的起源，它們應與戰國以來對山林

130 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，志第 27，〈百官志四〉，「劉昭注」引蔡質《漢儀》，頁 3614。

131 陳壽撰，裴松之注，《三國志》，卷 13，〈魏書·鍾繇傳〉，頁 391-392。

132 《三國志》，卷 21，〈魏書·劉劭傳〉，頁 619。

藪澤資源需求的增加，故需要設置專門的機構強化管理有關。又因為山林藪澤在古代中國被視為皇帝的私產，這些地方都官最初大多隸屬於少府。然而隨着西漢一朝的財政改革，一些原屬少府管理的山林藪澤收入被改屬大司農。這除令國家、皇室財政逐步融合外，還造成管理這些自然資源的地方都官逐步改隸大司農。至西漢末，地方都官分別隸屬於大司農、少府和太僕。

在行政級別而言，地方都官乃按郡設置的縣級行政單位，地位和縣相同。然而因為地方都官乃替中央管理自然資源、生產器物的單位。它們僅僅掌管自身的作坊，不涉民政管理，因此它們的建制裡也就沒有鄉里、獄等與治民相關的機構，其內部組織較正規的縣簡單。在設置方式而言，地方都官大多保持都官、離官的架構：都官有令(或長)，離官有丞沒令(或長)。以鐵官為例，尹灣漢簡顯示一郡雖可有不止一個鐵官，但只有一個設令(或長)，其餘皆屬有丞無令(或長)的離官；從鐵器銘文所見，同郡的鐵官同時又被分派一個以郡名省稱的編號。如南陽郡宛縣鐵官的編號為「陽一」；而平氏縣鐵官的編號為「陽二」。宛鐵官可能即南陽郡鐵官的都官，平氏鐵官即它的離官(之一)。如一郡只有一個地方都官，該都官就直接以郡命名。

本文的主要目的，在於揭示地方都官與所在地方行政單位(如郡、縣、部都尉、候官)之間的行政關係。筆者發現，從秦漢出土文書的記錄顯示，地方都官與郡、縣行政實有著密不可分的聯繫，不論是在文書行政、財務行政，還是物材行政三個層面，地方都官均依賴所在郡、縣的協助。就文書行政而言，現有簡牘資料顯示，地方都官的文書傳送，一律改由郡、縣行政單位轉發。換言之，地方都官與中央的信息往來，皆依靠郡、縣的傳送。就財務行政而言，地方都官的所需經用應由郡以委輸的方式供給。除此，它們也依賴地方行政提供生產所需的勞動力如刑徒、士卒。就物材行政而言，地方都官需向所在的地方

行政單位輸送物材，但它們似乎不能直接輸送物材至所在縣以外的縣，而是需先把相關物材傳至所在縣，再由縣把物材轉運至其他縣。而地方都官廢棄的公用物資，同樣需要所在縣協助處理。

此外，地方都官雖然會向所在地方行政單位供應物材，但地方行政單位同樣會向所在都官輸送糧食之類的物資，這就形成一種物材的互動。至此，我們或可斷言：地方都官雖在體制上直屬中央官，但行政上卻從屬於所在地方行政單位。誠然，因為現存秦漢出土資料大多屬地方行政單位的文書，所以也不能排除這個現象純粹是資料性質偏差的緣故。如果將來有機會出土地方都官官署的行政文書，我們可能會得出不一樣的結論。惟不論如何，在現有資料下，此處的結論還是能夠成立的。

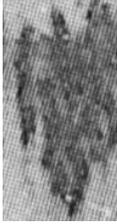
最後，筆者討論了地方都官在東漢的轉化。從《續漢書·百官志》一段極其關鍵卻又為人忽視的記載所見，光武帝的財政改革後，原本已在行政上從屬於地方行政的地方都官，徹底成為郡的屬官，喪失了中央官的特性。隨著地方都官的消失，「都官」一詞也失去同時包括中央、地方都官的二元特徵，只殘餘作為京師中央官署總稱的意涵。可以說，地方都官這類官署的興、廢，從中折射出秦至東漢初財政政策的變易。然而因篇幅所限，於此無法詳細討論這問題。除此之外，秦漢地方都官的成立過程，即這些後來被視作「都官」的機構的中央化過程，本文也少有論及。惟此也反映只要把眼界放開，不要局限於明確書寫「都官」的文字資料，地方都官的研究其實尚有很大的研究空間。筆者希望今後能有機會對上述未竟的問題再作討論。

(本文於 2013 年 11 月 4 日收稿；2014 年 5 月 19 日通過刊登)

\*本文根據筆者的碩士論文〈秦漢地方都官研究〉第一、三、四、六章的部分內容增訂而成。論文寫作和修改過程中，承黎明釗師悉心指導，謹致謝忱。此外，本文也承蒙學兄郭文德，好友趙鍾維以及兩位匿名審稿人惠示大量寶貴意見，在此一併致謝！

## 附錄

表 A 里耶秦簡 8-657 「官」、「都」二字對比表

	官	守	都
1	 8-657	 8-657	 8-657
2	 8-657	 8-657	 8-649
3	 8-145A		

資料來源：陳偉主編，何有祖、魯家亮、凡國棟著，《里耶秦簡牘校釋(壹)》。

## 徵引書目

### 一、傳統文獻

#### (一)文獻

- 王充撰，黃暉校釋，《論衡校釋》，北京：中華書局，1990。
- 王先謙，《後漢書集解》，揚州：廣陵書社，2006。
- 王利器校注，《鹽鐵論校注(定本)》，北京：中華書局，1992。
- 司馬彪撰，劉昭注，《續漢書》，北京：中華書局，1965。
- 司馬遷撰，裴駟集解，司馬貞索引，張守節正義，《史記》，北京：中華書局，1959。
- 范曄撰，李賢注，《後漢書》，北京：中華書局，1965。
- 徐天麟，《西漢會要》，上海：上海人民出版社，1977。
- 班固撰，顏師古注，《漢書》，北京：中華書局，1962。
- 常璩撰，任乃強校注，《華陽國志校補圖注》，上海：上海古籍出版社，1987。
- 章惠康、易孟醇主編，《後漢書今注今譯》，長沙：嶽麓書社，1998。
- 許嘉璐主編，《二十四史全譯·後漢書》，上海：漢語大詞典出版社，2004。
- 郭璞注，邢昺疏，李傳書整理，徐朝華審定，《爾雅注疏》，北京：北京大學出版社，2000。
- 陳壽撰，裴松之注，《三國志》，北京：中華書局，1959。
- 楊守敬、熊會貞撰，段熙仲點校，陳橋驛復校，《水經注疏》，南京：江蘇古籍出版社，1989。
- 楊倞注、王先謙集解，沈嘯寰、王星賢點校，《荀子集解》，北京：中華書局，1988。
- 錢坫、徐松，《新輯注地理志集釋》，《二十五史補編·史記兩漢書三史補編》，第2冊，北京：北京圖書館出版社，2005。
- 應劭，《漢官儀》，收入孫星衍等輯，周天游點校，《漢官六種》，北京：中華書局，1990。
- 酈道元撰，陳橋驛校證，《水經注校證》，北京：中華書局，2007。

#### (二)出土資料

- 中國社會科學院考古研究所編，《殷周金文集成(修訂增補本)》，北京：中華書局，2007。

- 甘肅省文物考古研究所等編，《居延新簡——甲渠候官》，北京：中華書局，1994。
- 朱漢民、陳松長主編，《嶽麓書院藏秦簡(參)》，上海：上海辭書出版社，2013。
- 李京華，〈南陽北關瓦房莊漢代冶鐵遺址發掘報告〉，《華夏考古》，1991：1(鄭州，1991)，頁 1-110。
- 周曉陸、路東之編著，《秦封泥集》，西安：三秦出版社，2000。
- 胡平生、張德芳編撰，《敦煌懸泉漢簡釋粹》，上海：上海古籍出版社，2001。
- 張顯成、周群麗，《尹灣漢墓簡牘校理》，天津：天津古籍出版社，2011。
- 陳偉主編，何有祖、魯家亮、凡國棟著，《里耶秦簡牘校釋(壹)》，武昌：武漢大學出版社，2012。
- 彭浩、陳偉、工藤元男主編，《二年律令與奏讞書——張家山二四七號漢墓出土法律文獻釋讀》，上海：上海古籍出版社，2007。
- 睡虎地秦墓竹簡整理小組，《睡虎地秦墓竹簡》，北京：文物出版社，1990。
- 鄭曙斌等編，《湖南出土簡牘選編》，長沙：嶽麓書社，2013。
- 謝桂華、李均明、朱國炤編輯，《居延漢簡釋文合校》，北京：文物出版社，1987。
- 簡牘整理小組編，《居延漢簡補編》，臺北：中央研究院歷史語言研究所，1998。
- 羅福頤主編，故宮博物院研究室璽印組編，《秦漢南北朝官印徵存》，北京：文物出版社，1987。
- 羅福頤編，《漢印文字徵補遺》，北京：文物出版社，1982。

## 二、近人論著

- 于振波，〈漢代的都官與離官〉，收入于振波，《簡牘與秦漢社會》，長沙：湖南大學出版社，2012，頁 238-253。
- 于豪亮，〈雲夢秦簡所見職官述略〉，收入于豪亮，《于豪亮學術文存》，北京：中華書局，1985，頁 88-115。
- 大庭脩，〈居延新出《候粟君所責寇恩事》冊書——爰書補論〉，收入大庭脩著，林劍鳴等譯，《秦漢法制史研究》，上海：上海人民出版社，1991。
- 山田勝芳著，徐世虹譯，〈均輸平準與桑弘羊〉，收入劉俊文主編，《日本中青年學者論中國史》，第 1 冊，上海：上海古籍出版社，頁 406-436。
- 工藤元男，〈內史的改組和內史、治粟內史的形成〉，收入工藤元男著，廣瀨薰雄、曹峰譯，《睡虎地秦簡所見秦代國家與社會》，上海：上海古籍出版社，2010，頁 18-49。
- 工藤元男，〈戰國秦的都官——主として睡虎地秦墓竹簡による〉，《東方學》，63(東京，1982)，頁 16-29；後改題為〈秦的都官與封建制度〉，收入工藤元男著，

- 廣瀨薰雄、曹峰譯，《睡虎地秦簡所見秦代國家與社會》，上海：上海古籍出版社，2010，頁 50-72。
- 朱榮莉，〈西漢東海郡的海鹽生產和管理機構〉，收入連雲港市博物館、中國文物研究所編：《尹灣漢墓簡牘綜論》，北京：科學出版社，1999，頁 154-157。
- 江村治樹，〈雲夢睡虎地出土秦律の性格をめぐって〉，收入江村治樹，《春秋戰國秦漢時代出土文字資料の研究》，東京：汲古書院，2000，頁 677-705。
- 吳挽瀾，《行政學新論》，臺北：幼獅文化事業公司，1988。
- 李成珪，〈秦의 山林藪澤開發의 構造——縣廷 畜夫組織과 都官의 分析〉，《東洋史學研究》，29(首爾，1989)，頁 41-139。
- 李京華，〈漢代大鐵官管理職官的再研究〉，《中原文物》，2000，4(鄭州，2000)，頁 27-32。
- 李忠林，〈秦至漢初(前 246 至前 104)曆法研究〉，《中國史研究》，2012：2(大邱廣域市，2012)，頁 17-69。
- 邢義田，〈從簡牘看漢代的行政文書範本——「式」〉，收入邢義田，《治國安邦——法制、行政與軍事》，北京：中華書局，2011，頁 450-472。
- 周振鶴，《西漢政區地理》，北京：人民出版社，1987。
- 林甘泉主編，《中國經濟通史·秦漢經濟卷》，北京：中國社會科學出版社，2007。
- 青木俊介，〈秦から漢初における都官と縣官——睡虎地秦簡「法律答問」九五簡の解釋を通じて〉，《中國出土資料研究》，15(東京，2011)，頁 22-41。
- 唐俊峰，〈秦漢地方都官研究〉，香港：香港中文大學哲學碩士論文，2013。
- 唐俊峰，〈西漢河西田官的組織與行政〉，《中國文化研究所學報》，59(香港，2014)，頁 87-120。
- 晏昌貴，〈秦簡十二郡考〉，收入北京大學中國古代史研究中心編，《輿地、考古與史學新說——李孝聰教授榮休紀念論文集》，北京：中華書局，2012，頁 114-127。
- 紙屋正和，〈前漢諸侯王國の官制〉，《九州大学東洋史論集》，3(福岡，1975)，頁 17-35。
- 高村武幸，〈秦漢時代の都官〉，收入高村武幸，《漢代の地方官吏と地域社会》，東京：汲古書院，2008。
- 高恒，〈秦簡牘中的職官及有關問題〉，收入高恒，《秦漢簡牘中法制文書輯考》，北京：社會科學文獻出版社，2008，頁 47。
- 高敏，〈從雲夢秦簡看秦的若干制度〉，收入高敏，《雲夢秦簡初探(增訂本)》，鄭州：河南人民出版社，1979，頁 187-237。
- 高敏，〈試論漢代「吏」的階級地位和歷史演變〉，收入高敏，《秦漢史論稿》，臺

- 北：五南圖書出版公司，2002，頁 223-267。
- 張俊民，〈懸泉置出土刻齒簡牘概說〉，《簡帛》，7(上海，2013)，頁 235-256。
- 張政娘，〈秦漢刑徒的考古資料〉，《歷史教學》，2001：1(天津，2001)，頁 36-39。
- 曹旅寧，《秦律新探》，北京：中國社會科學出版社，2002。
- 曹旅寧，〈張家山漢律職官的幾個問題〉，《南都學壇(人文社會科學學報)》，26：3(南陽，2006)，頁 18-21。
- 郭浩，《漢代地方財政研究》，濟南：山東大學出版社，2011。
- 陳松長，〈嶽麓書院藏秦簡中的徭律例說〉，《出土文獻研究》，11(上海，2012)，頁 162-166。
- 陸德富，〈西漢工官制度諸問題研究〉，《文史》，2009：3(北京，2009)，頁 33-58。
- 渡邊信一郎，〈漢代的財政運作和國家物流〉，收入劉俊文主編，《日本中青年學者論中國史》，第 1 冊，上海：上海古籍出版社，1995，頁 373-405。
- 游逸飛、陳弘音，〈里耶秦簡博物館藏第九層簡牘釋文校釋〉，網址：[http://www.bsm.org.cn/show\\_article.php?id=1968](http://www.bsm.org.cn/show_article.php?id=1968)。擷取日期，2014 年 2 月 4 日。
- 黃家祥，〈四川青川縣出土九年呂不韋戈考〉，《文物》，1992：11(北京，1992)，頁 93-95。
- 黃盛璋，〈新出秦兵器銘刻新探〉，《文博》，1988：6(西安，1988)，頁 38-45。
- 董珊，〈四十八年上郡假守鼂戈考〉，收入蕭春源總監，《珍秦齋藏金——秦銅器篇》，澳門：澳門基金會，2006，頁 207-212。
- 魯惟一(Michael Loewe)著，于振波、車今花譯，《漢代行政記錄》，桂林：廣西師範大學出版社，2005。
- 黎虎，〈漢唐時期的「軍吏」〉，《陰山學刊》，19：6(包頭：2006)，頁 5-12。
- 蕭珊，〈戰國題銘與工官制度〉，北京：北京大學中國語言文學系博士論文，2002。
- 錢劍夫，《秦漢賦役制度考略》，武漢：湖北人民出版社，1984。
- 閻步克，《從爵本位到官本位——秦漢官僚品位結構研究》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2009。
- 薛英群、何雙全、李永良，《居延新簡釋粹》，蘭州：蘭州古籍書店，1990。
- 羅新，〈監池司馬簡及相關問題〉，《吳簡研究》，1(武漢，2004)，頁 119-130。
- 嚴耕望，《中國地方行政制度史·秦漢地方行政制度》，上海：上海古籍出版社，2007。
- Barbieri Low, Anthony J. *The Organization of Imperial Workshops during the Han Dynasty*, Ph.D dissertation, Princeton University, 2001.
- Hulsewé, A. F. P., *Remnants of Ch'in law*, Leiden: E. J. Brill, 1985.

## **The Administrative Relationships between Regional Duguan and Local Administrations during the Qin and Han Dynasties**

Chun-fung Tong

Department of History, The Chinese University of Hong Kong

To better control natural resources, central government departments established certain regional branch-offices after the Warring States period. Unlike local administrative units such as commanderies 郡 and counties 縣, these branch-offices, like their central government counterparts, were regarded as Dūguān 都官 and thus were not responsible for civil affairs. These regional Dūguān, most of which were initially subordinate to Superintendent of the Lesser Treasury 少府, were gradually devolved to the Superintendent of Agriculture 大司農 after Emperor Wu's fiscal reform. Although regional Dūguān theoretically belonged to central government departments, they were controlled by local administrative units in the following three aspects: 1. administrative communications; 2. financial administration and labor force; 3. materials administration.

**Keywords: Regional Duguan, capital office, local administration, communication, financial administration, materials administration**