

中国传统国家派出制的地方化

——以汉代刺史制度变迁为中心的考察

蹇 旸*

[内容提要] 派出制是指在汉代这样的传统国家中，中央政权的组织、人员和运作规范在空间上的延展而形成的制度。地方化是指一项非地方制度变为地方制度的过程。派出制的地方化在两汉的刺史制度中表现为：刺史制从一项中央派出的制度，几经变革，最终成为东汉末年和魏晋时的地方行政制度。通过对刺史制度在两汉三次地方化的比较，可以发现军事权力地方化是汉代派出制地方化的主要原因，行政权力的地方化是汉代派出制地方化的最终结果。汉代刺史制度的地方化过程，代表的是中国传统国家中派出制的地方化过程，表现了中国传统国家以军事变革带动政治变革的制度变迁模式。

[关键词] 派出制 地方化 刺史 央地关系

过去的研究常常将汉代的刺史制度仅仅视为一项监察制度。但是，如果将刺史制度置于汉代国家治理和央地关系的视角下来看，它无疑是一项派出制度。“州牧”是与“刺史”密切相关的概念。在两汉时期，刺史曾反复被改为“州牧”。“周监二代曰伯”“黄帝立四监以治万国，唐、虞世十二牧，是其职也”，可见《汉官仪》和《宋书》等后世文献都把“州牧”和“刺史”视为不同时期可以对等的概念。事实上，“州牧”一词源自《尚书·尧典》：“咨十有二牧”，后人注曰“每一州之中，天子选诸侯之贤者以为之牧也”^①。由此，州牧不仅行监察之职，还代天子管理州。改刺史为州牧，其实质是下放中央权力。改刺史为州牧的过程，

* 蹇旸，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

^①（清）孙星衍：《尚书古今文注疏》，中华书局2004年版，第60页。

就是刺史制度的地方化过程。

本文试图通过两汉刺史制度的变迁过程，探究中国传统国家中派出制的地方化问题，并进而总结出中国传统国家央地关系的一种互动模式。这里的传统国家不是社会学意义上的“传统”，而是在政治学上相对于“现代国家”的概念。社会学意义上的“传统国家”在本质上是韦伯通过理性化程度对社会发展的区分。因此，韦伯意义上的“传统国家”是建立在非理性的传统社会上的国家。而在中国，自周秦之变起就建立了“现代国家”的工具理性——官僚制。^①但是，在接下来的2000多年的王朝国家里，政治制度的运行却一直是“传统式”的。笔者认为，这种“传统式”的内涵至少应当包括“传统技术”和“传统权力”两个方面。

“传统技术”是指因受限于科技水平而形成的落后的统治技术。例如在本文中可见：因交通条件的落后使得汉代中央统治者不得不对遥远的地方采用间接统治；因经济和医疗条件的落后，防灾和减灾的能力低下，使得自然灾害严重威胁到了汉代中央的统治，而统治者不得不进行一系列的政策和制度调整。

“传统权力”是指完全以人为中心的制度运行逻辑。这在本文中表现为：作为两汉派出制的刺史制度，其运行有效程度完全取决于作为派出官员的刺史；政治权力的流动主要是纵向的，从中央到地方的政治权力流动体现为君主对刺史更大的授权。

在这样的“传统”意义下来看传统国家中的派出制，其地方化是必然的。在中国传统国家中，经济权力较弱，而以儒法思想为主的意识形态长期处于相对稳定的状态，因此，政治权力和军事权力的变化成为传统国家中制度变迁的主要原因。传统国家中的中央总是“成王败寇”，很难与地方达成平衡。中央总是希望集权的，但是限于传统的治理手段，不得不依靠派出制这样的特殊统治形式。而派出制又具有模糊性且缺乏对派出官员的有效监督，当政治社会环境发生较大的变化时（即制度环境发生较大的变化时），派出制总是理所应当成为一项新的地方制度。

对传统国家中派出制地方化的必然性推断来源于可见的史实：刺史制度在两汉完成了从刺史到州牧的变迁后，到魏晋南北朝时期，州牧成为一州的最高官职。

^① 赵鼎新：《东周战争与儒法国家的诞生》，夏江旗译，华东师范大学出版社2006年版。

而魏晋时期作为刺史加官的都督制，本是中央的军事派出制，在唐代逐渐演化为地方行政制度。在元代，作为中央派出机构的行中书省，逐渐演化为地方行政机构行省。在明清时期，作为中央派出官员的总督和巡抚逐渐演化为地方行政长官。由此可见，派出制的地方化贯穿了自秦汉以来的中国传统国家。派出制的地方化既受传统国家影响，又构成了传统国家的一个特征——前现代的治理技术和高度的人治依赖。

一 汉代刺史制度的地方化过程

（一）公元前8年—前1年：第一次地方化

元封五年（公元前106年），汉武帝设立刺史制度，到了汉成帝时期，刺史制度发生了重大变化，即成帝将刺史改为州牧，由此开启了刺史制度的第一次地方化进程。

成帝绥和元年（公元前8年），大司空何武和丞相翟方进上书，认为刺史的地位卑微，而“《春秋》之义，用贵治贱，不以卑临尊”，不能监察具有两千石地位的郡国长官，请求改刺史制为州牧制，“以应古制”。《汉书·薛宣朱博传》载其书：“古选诸侯贤者以为州伯，《书》曰‘咨十有二牧’，所以广聪明，烛幽隐也。今部刺史居牧伯之位，秉一州之统，选第大吏，所荐位高至九卿，所恶立退，任重职大。《春秋》之义，用贵治贱，不以卑临尊。刺史位下大夫，而临二千石，轻重不相准，失位次之序。臣请罢刺史，更置州牧，以应古制。”^① 汉成帝准奏，改刺史为州牧，提高俸禄至两千石。

成帝绥和元年（公元前8年）改刺史为州牧，到了哀帝建平二年（公元前5年）又改回刺史，元寿二年（公元前1年）再次改为州牧。《汉书·百官公卿表》载：“成帝绥和元年更名牧，秩二千石。哀帝建平二年复为刺史，元寿二年复为牧。”^② 到了公元前1年，刺史最终被改为州牧。

《汉书·薛宣传》载：“成帝初即位，宣为中丞，执法殿中，外总部刺史，上疏曰：‘陛下至德仁厚，哀闵元元，躬有日仄之劳，而亡佚豫之乐，允执圣道，刑罚惟中，然而嘉气尚凝，阴阳不和，是臣下未称，而圣化独有不洽者也。臣窃伏

^①（汉）班固：《汉书》，中华书局2012年版，第2932页。

^②（汉）班固：《汉书》，中华书局2012年版，第683页。

思其一端，殆吏多苛政，政教烦碎，大率咎在部刺史，或不循守条职，举错各以其意，多与郡县事，至开私门，听谗佞，以求吏民过失，谴呵及细微，责义不量力’。”^① 这里，薛宣上书说“不循守条职，举错各以其意，多与郡县事”，是说刺史不安于本职工作，干涉郡县的事务，说明刺史的实际权力可能存在超越初置的情况。

（二）公元前1年—公元23年：第二次地方化

公元前1年，哀帝驾崩，9岁的平帝继位，王莽任大司空，在事实上开始主导西汉的国家政权。笔者将王莽掌权的公元前1年至公元23年称为王莽时期。

在王莽时期，刺史制度经历了更大程度的地方化。笔者将元寿二年（公元前1年）恢复州牧视为第一次地方化的最终结果。除元寿二年（公元前1年）的变化外，王莽时期的刺史制度发生的变化包括重新划分州、州牧领兵、州牧加男爵爵位和州牧加大将军号。

元始五年（公元5年）左右，王莽提出重新划分州界，改原十三州为十二州。《汉书·王莽传上》载：“臣又闻圣王序天文，定地理，因山川民俗以制州界。汉家地广二帝、三王，凡十三州，州名及界多不应经。《尧典》十有二州，后定为九州。汉家廓地辽远，州牧行部，远者三万余里，不可为九。谨以经义正十二州名分界，以应正始。”^②

天凤三年（公元16年）五月，王莽在既有的州之上再设立东、南、西、北四个大区，将州的发展和稳定责任进行细分。《汉书·王莽传中》载：“东岳太师立国将军保东方三州一部二十五郡；南岳太傅前将军保南方二州一部二十五郡；西岳国师宁始将军保西方一州二部二十五郡；北岳国将卫将军保北方二州一部二十五郡。”^③

始建国元年（公元9年），王莽令州牧领兵，封州牧男爵。《汉书·王莽传中》载：“天下牧守皆以前有翟义、赵明等领州郡，怀忠孝，封牧为男，守以附城。”

王莽更改了州的数量，重新划分了州界。笔者认为，这一举动是在调整地方行政区划，以适应维护地方稳定的需要。从侧面来看，这一时期的“州”已经不再是单纯的监察“部（州）”，而是具有了地方行政单位的性质的萌芽。

① 《汉书·薛宣传》，中华书局2012年版，第2916页。

② 《汉书·王莽传上》，中华书局2012年版，第3487页。

③ 《汉书·王莽传中》，中华书局2012年版，第3540页。

（三）公元 25—187 年：逆地方化与路径依赖

公元 25 年，刘秀称帝，沿用汉的国号，世称东汉。公元 36 年，光武帝刘秀实现了汉代国家的重新统一，其统治时期的治世被后世称为“光武中兴”。“光武中兴”在政治上的首要表现是中央集权的重新建立。王莽末期，国家分崩离析。王莽灭亡后，更始等地方政权林立，“中央”暂时消失，而光武帝对汉代国家的统一标志着“中央”的回归。

光武帝统一国家后，采取了一系列旨在加强中央集权的措施，反映在州制上，则是建武十八年（42 年）的改州牧为刺史。《后汉书·光武帝纪下》载：“是岁，罢州牧，置刺史。”^① 首先，在军事权力方面，刺史不再领兵作战。这种推断来自两个方面：一是史料中不再能见到类似东汉初年州牧和刺史领兵雄踞一方的现象；二是光武帝于建武六年（30 年）废除了郡国都尉官，并于建武七年（31 年）遣散了东汉初年的地方军队。其次，在行政权力方面，刺史重新开始履行监察职能。

光武帝的逆地方化收回了州牧的军事权力，改州牧为刺史。但是，东汉的刺史已经不可能回到西汉武帝初设时的情景。通过查阅史料，笔者发现，光武帝并没有彻底扭转派出制的地方化。刺史制度在建武十八年（42 年）以后，还在政治和军事两方面存在着路径依赖的现象。

建武十八年（42 年），光武帝罢黜州牧，重置刺史。从其本意来看，应当是收回东汉初年州牧手中的巨大权力。但从建武十一年（35 年）开始，刺史不再岁末进京述职。建武十八年（42 年）以后，仍未恢复刺史每年返京述职的惯例。关于这一细节，南朝人刘昭在《后汉书·百官五》的注中有提及。^②

光武中兴的逆地方化是不完全的，也是暂时的。通过对东汉中后期派出制的路径依赖现象的观察，可以发现，光武中兴逆地方化后，刺史制度并没有回到西汉武帝初设时的派出制轨道上去，而是对西汉后期的派出制保持着一定的路径依

^① 《后汉书·光武帝纪下》，中华书局 2012 年版，第 57 页。

^② 刘昭引《东观书》注《百官五》：“和帝初，张酺上言：‘臣闻王者法天，灾惑奏事太微，故州牧刺史入奏事，所以通下问知外事也。数十年以来，重其道归烦挠，故时止勿奏事，今因以为故事。臣愚以为刺史视事满岁，可令奏事如旧典，问州中风俗，恐好恶过所道，事所闻见，考课众职，下章所告，及所自举有意者赏异之，其尤无状，逆诏书，行罪法，冀敕戒其余，令各敬慎所职，于以衰灭贪邪便佞。’”在和帝时，张酺上书请求恢复刺史每年返京述职的惯例。这从侧面说明了，从建武十一年以后，东汉的刺史都不再像西汉一样，每年进京奏事。参见《后汉书·百官五》，中华书局 2012 年版，第 2927 页。

赖，例如刺史参与平叛。从政治地位上来看，不再需要每年进京“奏事”的刺史甚至拥有超过西汉后期两千石的地位。

（四）派出制的终极地方化

东汉中后期的派出制保持着对西汉中后期的路径依赖，在东汉末年，再次发生了剧烈的变化，派出制实现了终极地方化——作为一方诸侯的州牧出现了。灵帝中平五年（188年），太常刘焉认为刺史的权力太小了，“既不能禁，且用非其人，辄增暴乱”，建议改刺史为州牧。刘焉提出这个建议本来是想为自己求得交趾的职位，来逃避战乱。灵帝准奏，并任命刘焉为益州牧，“州任之重，自此而始”^①。

《后汉书》称刘焉上奏灵帝改刺史为州牧是“州任之重，自此而始”。刘昭注《后汉书·百官志五》曰：“上古及中代，或置州牧，或置刺史，置监御史，皆总纲纪，而不赋政，治民之事，任之诸侯郡守。昔汉末四海分崩，因以吴、蜀自擅，自是刺史内亲民事，外领兵马，此一时之宜尔。”^②可见，州牧“内亲民事，外领兵马”而成为一州军政合一的长官是在东汉末年。

在中平五年（188年）前后，刺史成为手握重兵的地方实权人物，中央与地方的实力对比产生了剧烈的变化。灵帝改刺史为州牧，标志着伴随中央权力的下移，派出制在此时实现了终极地方化。派出制的终极地方化，表现为州牧成为一州的诸侯，掌握了最高的军事和行政权力，形成了以州牧为中心的地方政权。

二 汉代刺史制度地方化的影响因素

（一）灾害、斗争与危机——地方化的政治维度

1. 灾害、危机与地方化的宏观进程

（1）西汉中后期的灾害与地方危机

严耕望认为成帝改制前，刺史“地方官化程度既深，成帝绥和元年乃有‘更名牧，秩二千石’之诏”^③。既然西汉中后期刺史制度的渐进变迁并未超越其派出

① 《后汉书·刘焉传》，中华书局2012年版，第1951页。

② 《后汉书·百官志五》，中华书局2012年版，第2929页。

③ 严耕望：《中国地方行政制度史：秦汉地方行政制度》，上海古籍出版社2007年版，第283页。

属性，那么成帝改刺史为州牧就不是对刺史既有的“权势”的制度确认，而是另有原因。

笔者从史料中梳理了从昭帝至成帝时期的自然灾害。可以发现，昭帝时期载入史书的自然灾害为5次，宣帝时期为11次，元帝时期为17次，成帝时期为25次。与昭帝和宣帝时期的自然灾害相比较，元成二帝时期的自然灾害已经非常严重。在元成时期，曾经因地震和水灾导致严重的饥荒，“人相食”的现象被载入史册。尤其是成帝时期，地震和水旱灾害频发，给各地人民的生产生活造成了严重的破坏。“河决东郡，流漂二州，校尉王延世堤塞辄平，其改元为河平。”^① 黄河地区严重的水灾，甚至影响成帝将年号由“建始”改为“河平”。

在前现代社会中，由于交通和医疗水平不足，中央政府应对自然灾害的手段往往只有减租、赈济和廩贷。如陈业新指出，救济灾民的标准不高，救济的次数只有灾害次数的1/5。^②

除了自然灾害，西汉政权还面临着严重的贫富分化，这已被传统历史研究者所注意到。如范文澜所指出，“最基本的问题是在于土地无限制的集中和农民大量转化为奴隶”^③。吕思勉认为，宣帝和元帝是西汉盛衰的分界，从元帝开始，西汉开始衰败。^④ 这种认识可以从《汉书》的记叙得来。

在此基础上，笔者认为连年的天灾和严重的贫富分化逐渐导致西汉中后期出现了“统治危机”。这种危机在成帝时期已表现得尤为明显。

从昭帝至成帝，自然灾害给西汉百姓的生产生活带来的破坏越来越严重，而西汉中央政府对于灾害防治的作用可以说是微乎其微。在严峻的现实情况下，面临死亡威胁的平民百姓不可能依靠无力的中央政府。为了生存，平民可能采取与中央政府针锋相对的措施，如成为盗贼，进行军事叛乱。

中央统治者的危机意识，体现在中央诏令中。笔者统计了自高祖皇帝至平帝的诏令发布情况（见表1）。从发布诏令的数量来看，诏令发布最多的是武帝，除此之外，宣帝、成帝、元帝也是诏令发布较多的皇帝；联系皇帝在位时间，平均每年发布诏令最多的是平帝，大概因为末代政局紧张。从诏令的内容上来看，“怀

① 《汉书·成帝纪》，中华书局2012年版，第265—266页。

② 陈业新：《灾害与两汉社会研究》，上海人民出版社2004年版，第309—310页。

③ 范文澜：《中国通史（第二册）》，人民出版社2015年版，第120—121页。

④ 吕思勉：《秦汉史》，华中科技大学出版社2017年版，第143页。

柔类诏令”^① 在除了惠帝之外的所有时期均有出现。其中，文帝、景帝的“文景之治”时期是所占比重较高的时期；昭帝时期处于大量战争和劳役的武帝时期之后，也是发布“怀柔类诏令”较多的时期；值得注意的是元帝和成帝时期，“怀柔类诏令”分别占到了所发诏令的33.33%和20.83%。再结合罪己诏的数量，文景时期罪己诏为5篇，占其14.71%；昭帝时期无罪己诏；而元帝时期罪己诏最多，为15篇，占其所有诏令的33.33%，成帝时期的罪己诏为11篇，占其所有诏令的22.92%。

表1 西汉诏令统计

皇帝	在位时长 (年)	诏令数量 (篇)	平均诏令 数量 (篇/年)	怀柔类 诏令 (篇)	怀柔类诏令 所占比重 (%)	罪己诏 (篇)	罪己诏 比重 (%)
高祖	7	24	3.40	6	25.00	0	0
惠帝	8	1	0.10	0	0	0	0
文帝	24	34	1.40	10	29.41	5	14.71
景帝	16	15	0.90	7	46.67	0	0
武帝	54	83	1.50	10	12.04	4	4.82
昭帝	13	15	1.20	6	40.00	0	0
宣帝	25	65	2.60	12	18.46	8	12.31
元帝	16	45	2.80	15	33.33	15	33.33
成帝	26	48	1.80	10	20.83	11	22.92
哀帝	6	33	5.50	3	9.09	3	9.09
平帝	6	34	5.70	3	8.82	0	0

注：表格数据统计自《汉书》和《西汉诏令》。

笔者认为，元成二帝时期大量的怀柔类诏令和罪己诏表明了当时严重的统治危机和统治者的危机意识。面对国家治理的困境，统治者主动承担罪责，检讨过失，以缓解统治危机。可见当时的政治局势之严峻，统治中的各方矛盾之严重。

^① 笔者这里所使用的“怀柔类诏令”是指能够体现统治者怀柔思想的诏令，包括减轻赋税、赦免罪犯和赈济难民。如成帝建始二年（公元前31年），诏曰：“乃者徙秦时、后土于南郊、北郊，朕亲飭躬，郊祀上帝。皇天报应，神光并见。三辅长无共张徭役之劳，赦奉郊县长安、长陵及中都官耐罪徒。减天下赋钱，算四十。”

统治危机不是整个西汉政治系统的危机，而是作为主体的统治者感受到的危机。在这样的情况下，重新安排地方统治措施，调整刺史的地位，也在情理之中。

(2) 统治危机的加深与王莽行政区划调整

前文已经提到，从元帝开始，因自然灾害所带来的连锁反应，西汉政权面临着严重的统治危机。这种危机经元帝、成帝和哀帝三帝而没有消失，因为中央统治者无法采取有效的措施克服统治危机，而中央围绕政治权力的斗争加剧了政治的动荡，反倒令面临危机而无力的西汉王朝雪上加霜。

笔者统计了整个王莽主政时期的自然灾害，发现从公元1年至公元23年，载入史书的自然灾害共25次。这些自然灾害对王朝的生产和生活造成了严重的破坏。严重的天灾和外戚势力对王朝权力的夺取导致了政治的急剧动荡，使得从元成二帝时期开始积累的统治危机大大加重。

直接反映了统治危机严重性的是统治者的危机意识，体现在统治政策上便是统治者的改革措施。在王莽主政时期，王莽采取了大量的改革措施。有学者将王莽的举措上升到了政治社会改革的高度，如西嶋定生将王莽改革官制、土地制度和货币制度视为其实现儒家理想社会的努力。^① 笔者并不否认王莽的改革举措有服务其合法性和实现其政治蓝图的可能，但是，笔者认为这些举措还应关联到当时的政治现实——王朝处于严重的统治危机中。如翦伯赞指出，王莽的改制是由成帝时开始崩溃的政权导致的“非变不可”^②。因此，重新划分州界的举措不应仅仅被理解为顺应尧舜古制的合法性，还要考虑到这一改革对于统治地方的益处。

通过查阅史料，笔者发现，在重新划分州界的三年前，王莽就进行过全国人口和土地调查。据《汉书·地理志》载：“本秦京师为内史，分天下作三十六郡。汉兴，以其郡太大，稍复开置，又立诸侯王国。武帝开广三边。故自高祖增二十六，文、景各六，武帝二十八，昭帝一，讫于孝平，凡郡国一百三，县邑千三百一十四，道三十二，侯国二百四十一。地东西九千三百二里。南北万三千三百六十八里。提封田一万万四千五百一十三万六千四百五顷……民户千二百二十三万三千六十二，口五千九百五十九万四千九百七十八。”^③ 文中“讫于孝平”，是指

① [日] 西嶋定生：《秦汉帝国：中国古代帝国之兴亡》，顾珊珊译，社会科学文献出版社2017年版，第391—404页。

② 翦伯赞：《秦汉史十五讲》，中华书局2015年版，第165页。

③ 《汉书·地理志》，中华书局2012年版，第1465页。

平帝二年（2年）。可见，平帝二年（2年）曾经进行过全国性的土地和人口统计。^①这也是中国古代史料中可以见到的第一次人口调查。^②

如果从全国性的人口和土地调查的背景来看，改变州的数量和重新划分州界显然是有计划的行政管理改革。王莽在公元1年掌握国家政权后，面对严重的统治危机，迅速掌握国家状况，并做出相应的调整，以维护地方统治的稳定，是十分必要的。

2. 政治权力斗争与地方化的微观反复

成帝绥和元年（公元前8年）改刺史为州牧，到了哀帝建平二年（公元前5年）又改回刺史，元寿二年（公元前1年）再次改为州牧。《汉书·百官公卿表》载：“成帝绥和元年更名牧，秩二千石。哀帝建平二年复为刺史，元寿二年复为牧。”^③短短的一句记载，可能包含了这一时期政治局势的急剧动荡。

周振鹤认为，成帝改刺史为州牧是“出于一时的需要，所以出现两度反复：从州牧又回到刺史，再回到州牧”^④。既然笔者已经确认成帝改刺史为州牧，是由于西汉王朝的统治危机，而短短三年，由自然灾害和贫富分化带来危机不可能已经消除，那么这种变化可能还存在着其他原因。

建平二年（公元前5年），时任大司空的朱博上书哀帝，请求恢复刺史。《汉书·朱博传》载：“及博奏复御史大夫官，又奏言：‘汉家至德溥大，宇内万里，立置郡县。部刺史奉使典州，督察郡国，吏民安宁。故事，居部九岁举为守相，其有异材功效著者辄登擢，秩卑而赏厚，咸劝功乐进。前丞相方进奏罢刺史，更置州牧，秩真二千石，位次九卿。九卿缺，以高第补，其中材则苟自守而已，恐功效陵夷，奸轨不禁。臣请罢州牧，置刺史如故。’奏可。”^⑤

从朱博要求恢复刺史制度的理由来看，首先是尊重汉王朝的旧制，“九卿缺，以高第补，其中材则苟自守而已，恐功效陵夷，奸轨不禁”则似乎表达了对州长官权力过大可能导致破坏现有权力秩序的担忧。

① 袁祖亮：《中国古代人口史专题研究》，中州古籍出版社1994年版，第154页。

② [英]崔瑞德、鲁惟一编：《剑桥中国秦汉史：公元前221年至公元220年》，中国社会科学出版社1992年版，第188页；Michael Loewe, *Crisis and Conflict in Han China, 104 B. C. to A. D. 9*, London: George Allen and Unwin, 1974.

③ 《汉书·百官公卿表》，中华书局2012年版，第683页。

④ 周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海人民出版社2014年版，第60页。

⑤ 《汉书·朱博传》，中华书局2012年版，第2932—2933页。

鲁惟一等在《剑桥中国秦汉史：公元前 221 年至公元 220 年》中认为，汉代关于宗教、思想、政治和经济等问题中存在“时新派”（modernist）和“改造派”（reformist）的分歧。时新派的政策产生于秦的统一和法家对帝国的吏治中。改造派则设法恢复他们所认为的传统价值，以图清除帝国的积弊。时新派的政策更近法家，改造派的政策更近儒家，但不能等同。^① 这种分类方法固然存在绝对化等问题，但是也清晰地展现了在汉代政治中存在着两种不同的政策张力。

除了将州牧改回刺史之外，朱博还上书将大司空改回了御史大夫。《汉书·朱博传》载：“朱博为大司空，奏言：‘帝王之道不必相袭，各由时务。臣愚以为大司空官可罢，复置御史大夫，遵奉旧制。臣愿尽力，以御史大夫为百僚率。’哀帝从之，乃更拜博为御史大夫。会大司马喜免，以阳安侯丁明为大司马卫将军，置官属，大司马冠号如故事。后四岁，哀帝遂改丞相为大司徒，复置大司空、大司马焉。”^②

更加巧合的是，笔者发现，成帝时期更改过的官制，在哀帝建平时期多被恢复，到了哀帝元寿二年（公元前 1 年）之后又再次被改动。由表 2 可见，大司马、御史大夫和刺史在“绥和—建平—元寿二年”均经历了“改革—恢复—再改”的情况。而司隶校尉、护军都尉、少府和二百石以上官印系带也都在成哀二帝的更替中经历了不同的命运。

表 2

成帝与哀帝时期的官制反复

	成帝	哀帝建平年	哀帝元寿二年以后
大司马	成帝绥和元年初赐大司马金印紫绶，置官属，禄比丞相，去将军	哀帝建平二年复去大司马印绶、官属，冠将军如故	元寿二年复赐大司马印绶，置官属，去将军，位在司徒上
御史大夫	成帝绥和元年更名大司空，金印紫绶，禄比丞相，置长史如中丞，官职如故	哀帝建平二年复为御史大夫	元寿二年复为大司空
司隶校尉	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	—

① [英] 崔瑞德、鲁惟一编：《剑桥中国秦汉史：公元前 221 年至公元 220 年》，中国社会科学出版社 1992 年版，第 98—101 页。

② 《汉书·朱博传》，中华书局 2012 年版，第 2932 页。

续表

	成帝	哀帝建平年	哀帝元寿二年以后
护军都尉	成帝绥和元年居大司马府比司直	哀帝元寿元年更名司寇	平帝元始元年更名护军
少府	成帝建始四年更名中书谒者令为中谒者令，初置尚书，员五人，有四丞。河平元年省东织，更名西织为织室	绥和二年，哀帝省乐府	王莽改少府曰共工
刺史	成帝绥和元年更名牧，秩二千石	哀帝建平二年复为刺史	元寿二年复为牧
二百石以上官印系带	绥和元年，长、相皆黑绶	哀帝建平二年，复黄绶	—

从元寿二年（公元前1年）再次改刺史为州牧的时间来看，傅太后在元寿元年驾崩，哀帝在元寿二年（公元前1年）六月驾崩。元寿二年（公元前1年）改刺史为州牧在哀帝驾崩之前还是之后，现已无法考证。但是已有研究表明，元寿二年（公元前1年），中央政治发生了很大的动荡。《汉书·王莽传上》载：“莽还京师岁馀，哀帝崩，无子，而傅太后、丁太后皆先薨，太皇太后即日驾之未央宫收取玺绶，遣使者驰召莽。”^① 从外戚集团的权力更替来看，王莽重出，王氏家族开始取代傅氏家族。伴随着主要统治者更替的是频繁的官吏人事变动。^②

哀帝继位前后经历了剧烈的政治动荡，具体表现为制度和人事的更替。因此，笔者做出推断：在哀帝继位前后，存在两个政见相反的政治派别，一派主张实行州牧制，一派主张实行刺史制。成帝绥和年间，主张州牧制的丞相翟方进和大司空何武一派处于政治优势地位，成功推动了制度的变革。在哀帝时期，主张实行刺史制的朱博一派处于政治优势地位，又要求恢复了刺史制度。在哀帝的最后一年里，要求实行州牧制的派别再次掌权，于是元寿二年（公元前1年）又恢复了州牧制。

（二）叛乱与兵制变革——地方化的军事维度

1. 成帝时期的军事叛乱与第一次地方化进程

笔者梳理了《汉书》中从汉昭帝至汉成帝时期的地方叛乱（见表3），发现从汉昭帝至汉成帝的各个时期，地方叛乱总是存在着。并且，这些叛乱尚不包括在

① 《汉书·王莽传上》，中华书局2012年版，第3459页。

② 李峰：《〈汉书·百官公卿表〉元寿二年所叙公卿官职变动考》，《史学史研究》2017年第4期。

表 3 汉昭帝至汉成帝的地方叛乱^①

皇帝	在位时间	地方叛乱事件	叛乱地区
昭帝	公元前 87 年— 前 74 年	益州廉头、姑缯、牂柯谈指、同并二十四邑皆反	益州
		武都氐人反	益州武都郡
		辽东乌桓反	辽东郡
宣帝	公元前 74 年— 前 49 年	河东霍徽史等谋反	河东郡
		西羌反	金城郡
元帝	公元前 49 年— 前 33 年	珠崖郡山南县反	珠崖郡
		西羌反	金城郡
成帝	公元前 33 年— 前 7 年	颍川铁官徒申屠圣等人反	颍川郡等 19 郡国
		广汉郑躬等人反	广汉郡
		尉氏男子樊并等人反	陈留郡
		山阳铁官徒苏令等人反	山阳郡等 19 郡国

各个列传中常常可见的“盗贼”记载。由表 3 可知，从昭帝到元帝时期，地方叛乱的主体是少数民族。到了汉成帝时，叛乱主体为汉族农民。从对政权的威胁程度上来看，西羌等少数民族的叛乱历时长，但是多停留于其居住地区。而同族的叛乱直接发生在王朝的核心统治区域。不同于政权边缘地区的叛乱，政权核心地区的叛乱直接威胁到了汉朝的政权。据《汉书》载：成帝时，“颍川铁官徒申屠圣等百八十人杀长吏，盗库兵，自称将军，经历九郡”^②；“广汉郑躬等党与浸广，犯历四县”^③，具有上万人的规模，最后是成帝任命河东都尉赵护为广汉太守，发其他几郡的兵力才平息叛乱；“尉氏男子樊并等十三人谋反，杀陈留太守，劫略吏民，自称将军”^④；“山阳铁官徒苏令等二百二十八人攻杀长吏，盗库兵，自称将军，经历郡国十九，杀东郡太守、汝南都尉”^⑤。

① 其中，汉昭帝时齐孝王孙刘泽谋反事前败露，刘泽被青州刺史诛杀，未对中央政权造成军事压力，故不列入表格；鄂邑长公主、燕王旦、左将军上官桀、桀子票骑将军安和御史大夫桑弘羊谋反，企图杀霍光，事前被发现，未对中央政权造成军事压力，故不列入表格；宣帝时大司马霍禹谋反，事前败露，不列入表格；楚王刘延寿谋反被人告发，自杀，不列入表格。

② 《汉书》，中华书局 2012 年版，第 269 页。

③ 《汉书》，中华书局 2012 年版，第 273 页。

④ 《汉书》，中华书局 2012 年版，第 277 页。

⑤ 《汉书》，中华书局 2012 年版，第 277 页。

成帝时期的地方叛乱之所以较之前更具有影响，不仅因为叛乱的地域和情势，也因为成帝时期进行了地方官员管理制度的改革。经日本学者纸屋正和考证，阳朔元年（公元前24年）左右有了“两千石行不得出界”的法令，即郡国的太守和相不得跨越行政边界，即使因病告假期间也不行。^①这一法令的颁布无疑使得地方叛乱的形势雪上加霜。地方叛乱者往往是流窜的，并不止于一郡或一国。以山阳苏令叛乱为例，叛乱波及十九个郡国，以一个郡或国的军事实力面对叛军是吃力的，且只能被动防御，无法对叛军进行有效的讨伐。因此，在郡国的守相之上，还需要一位统率协调长官。又因为当时交通的不便，这位长官必须常驻地方，而不能是中央在叛乱发生后临时选派的平定者。所以，既有的刺史无疑是第一人选。

2. 王莽时期的军事叛乱与第二次地方化进程

面对天灾和恶劣的政治局面，底层民众的生存日益艰难，增加了王莽政权需要面对的地方军事压力。王莽时期，地方军事压力主要来自剿灭不完的“盗贼”和叛乱。“盗贼”是指脱离了正常的生产和生活，聚众以盗窃和打劫为生的人。在以往的研究中，有人从道德上区分了“盗贼”和“农民起义”，认为盗贼缺乏纲领性和纪律性，不仅攻击政府，也攻击普通百姓。^②但不可否认的是，“盗贼”的存在严重威胁到了政权。如天凤二年（15年），《汉书·王莽传中》载：“谷常贵，边兵二十余万人仰衣食，县官愁若。五原、代郡尤被其毒，起为盗贼，数千人为辈，转入旁郡。莽遣捕盗将军孔仁将与兵郡县合击，岁余乃定，边郡亦略将尽。”^③五原、代郡的百姓迫于生计成为盗贼，王莽专门派遣捕盗将军才得以平定。类似的“盗贼”事件还有很多，根据笔者统计，仅《汉书·王莽传》可见的盗贼记载就有25处（见表4），几乎年年都有“盗贼之忧”。在王莽统治的后期，盗贼更是攻打城市，杀死政府官员。如《汉书·王莽传下》载：“四方盗贼往往数万人攻城邑，杀二千石以下。”^④大司马严尤甚至进谏王莽说：“匈奴可且以为后，先忧山东盗贼。”^⑤可见，王莽时期的内忧已经甚于外患。

① [日] 纸屋正和：《汉代郡县制的展开》，朱海滨译，复旦大学出版社2016年版，第273页。

② 谭平：《关于正确评价农民起义的几个理论问题——如何看待封建史籍上的“盗贼”记载》，《成都大学学报》（社会科学版）1996年第3期；杨云峰：《游民与汉代社会》，博士学位论文，山东大学，2007年。

③ 《汉书·王莽传中》，中华书局2012年版，第3538页。

④ 《汉书·王莽传下》，中华书局2012年版，第3569页。

⑤ 《汉书·王莽传下》，中华书局2012年版，第3550页。

表 4 王莽时期“盗贼”记载统计

序号	事件
1	吏士放纵，而内郡愁于征发，民弃城郭流亡为盗贼，并州、平州尤甚
2	五原、代郡尤被其毒，起为盗贼，数千人为辈，转入旁郡
3	又一切调上公以下诸有奴婢者，率一口出钱三千六百，天下愈愁，盗贼起
4	临淮瓜田仪等为盗贼，依阻会稽长州
5	莽遣使者即赦盗贼，还言“盗贼解，辄复合”。问其故，皆曰愁法禁烦苛，不得举手。力作所得，不足以给贡税。闭门自守，又坐邻伍铸钱挟 6 铜，奸吏因以愁民。民穷，悉起为盗贼
6	间者，国张六笼，税山泽，妨夺民之利，连年久旱，百姓饥穷，故为盗贼……兴到部，欲令明晓告盗贼归田里，假贷犁牛种食
7	六年春，莽见盗贼多，乃令太史推三万六千岁历纪，六岁一改元，布天下
8	欲以诳耀百姓，销解盗贼
9	更遣复位后大司马护军郭兴、庸部牧李晔击蛮夷若豆等，太傅牺叔士孙喜清洁江湖之盗贼
10	及当出廷议，尤固言匈奴可且以为后，先忧山东盗贼
11	莽见四方盗贼多，复欲厌之
12	望气为数者多言有土功象，莽又见四方盗贼多，欲视为自安能建万世之基者
13	今胡虏未灭诛，蛮貊人未绝焚，江湖海泽麻沸，盗贼未尽破殄
14	魏成大尹李焉与卜者王况谋，况谓焉曰：“新室即位以来，民田奴婢不得卖买，数改钱货，征发烦数，军旅骚动，四夷并侵，百姓怨恨，盗贼并起，汉家当复兴。君姓李，李音徵，徵火也”
15	三辅盗贼麻起
16	初，四方皆以饥寒穷愁起为盗贼，稍稍群聚，常思岁熟得归乡里
17	因下书责七公曰：“夫吏者，理也。宣德明恩，以牧养民，仁之道也。抑强督奸，捕诛盗贼，义之节也”
18	七公其严敕卿大夫、卒正、连率、庶尹，谨牧养善民，急捕殄盗贼
19	盗贼始发，其原甚微，非部吏、伍人所能禽也。咎在长吏不为意，县欺其郡，郡欺朝廷，实百言十，实千言百。朝廷忽略，不辄督责，遂至延曼连州
20	前幸蒙赦令，贼欲解散，或反遮击，恐入山谷，转相告语，故郡县降贼，皆更惊骇，恐见扑灭，因饥馑易动，旬日之间更十余万人，此盗贼所以多之故也
21	委任臣况以二州盗贼，必平定之
22	及青、徐故不轨盗贼未尽解散，后复屯聚者，皆清洁之，期于安兆黎矣
23	四方盗贼往往数万人攻城邑，杀二千石以下
24	凡三十万众，迫措青、徐盗贼
25	关中闻之震恐，盗贼并起

注：表格整理自《汉书·王莽传》，中华书局 2012 年版。

除了盗贼导致的地方军事压力剧增，大规模的军事叛乱更是对王莽政权造成了严重的打击。其中，对政权打击最大的是翟义起义。公元7年，前丞相翟方进之子翟义起义。他立东平王刘云之子刘信为天子，自己任大司马柱天大将军，称王莽为“窃国大盗”。这次起义在全国范围内得到了响应，到了山阳郡，起义军已达到十万人的规模。同时，长安附近23个县的盗贼也起来响应翟义。另有赵明、霍鸿等人自称将军，攻打烧毁官府，人数多达十万，大火一直烧到未央宫的前殿。^① 翟义起义第一次在军事上对王莽政权构成了严重的挑战，平叛投入巨大。后叛乱被平息，但是王莽政权的根基已被动摇。翟义起义后，各地陆续爆发了起义，王莽政权已在风雨飘摇之中。（见表5）其中，绿林、铜马等叛乱逐渐与刘玄（更始政权）和刘秀（东汉政权）等地方豪强结合，形成地方割据势力，并进而争夺国家政权。

表5 王莽时期的主要军事叛乱

军事叛乱	时间	领导者	叛乱区域	叛军规模
翟义起义	公元7年	翟义、赵明	东郡、长安附近	10万
绿林起义	公元17年	王匡、王凤	绿林	5万
赤眉起义	公元18年	樊崇	青州、徐州	10万
铜马起义	公元20年前后	—	河北地区	10万

注：表格资料整理自《汉书》和《后汉书》，中华书局2012年版。

在翟义起义期间，王莽派遣了平叛将军讨伐翟义和赵明等人，但是，在其他的非主要叛军活动地点，也存在维护稳定的军事压力。当王莽的精锐部队在东部讨伐翟义，而长安附近有赵明和霍鸿作乱时，各地防御盗贼和新的叛乱的压力就十分大。在这一时期，州牧可能已经开始行使军事权力。始建国元年（9年），“天下牧守皆以前有翟义、赵明等领州郡，怀忠孝，封牧为男”^②。天下牧守“领州郡”可以作为州牧在起义期间行使军事权力的佐证，在翟义起义平定后，面对千疮百孔的局面，加封州牧为男爵，则可视为对州牧之前“怀忠孝”式的军事权力行使的肯定。

① 《汉书·翟方进传》，中华书局2012年版，第2950—2960页。

② 《汉书·翟方进传》，中华书局2012年版，第3512页。

通过表5可见，地皇元年（20年），王莽政权面临绿林、赤眉和铜马等大规模起义，已经到了生死存亡之际。也就是在这一年，各州州牧被冠以大将军的称号。《汉书·王莽传下》载：“莽见四方盗贼多……于是置前后左右中大司马之位，赐诸州牧号为大将军，郡卒正、连帅、大尹为偏将军，属令长裨将军，县宰为校尉。”^① 州牧被赐号大将军，已经具有正式的军事职务。同时被赐号的还有郡卒正、连帅、大尹、县宰等地方官。大尹即西汉的太守，被封为偏将军，在军事上已经正式成为州牧的下属。

从史实上来看，州牧领兵作战在王莽时期已经成为常态。天凤三年（16年），州牧参与了攻击匈奴的活动中。《汉书·王莽传中》载：“乃遣并州牧宋弘、游击都尉任萌等将兵击匈奴，至边止屯。”^② 同年，州牧史熊攻击了句町。《汉书·王莽传中》载：“更遣宁始将军廉丹与庸部牧史熊击句町，颇斩首，有胜。”^③ 地皇二年，扬州牧李琴在荆楚一带用兵。《汉书·王莽传下》载：“莽以王况讖言荆楚当兴，李氏为辅，欲厌之。乃拜侍中掌牧大夫李琴为大将军、扬州牧，赐名圣，使将兵奋击。”^④

西汉时期的兵役制度为征兵制，全国范围内的成年男子，都有当兵义务。平时由各郡国都尉官主持征集与训练事宜，谓之“都试之制”。当他们服役于各郡国时，便是郡国的常备兵，有比较固定的数量，也有相应的编制系统，在郡国有“兼备盗贼”的任务。还有轮流宿卫京师和屯戍边境的义务，二者合计一般人各二年，定期替代。当他们宿卫京师时，就成了中央军；当他们戍守边境时，就是边防军。对他们的调遣，都是按照中央政权的需要以一定的凭证（虎符）、方式和程序进行的。一经调集到中央或边境，原来各郡国都无权指挥，都得听命于所统率的将领。因此，西汉时期的地方军“郡国兵”，实际上是中央军的后备和补充，甚至可以说是中央军的另一种表现形式，并不具备地方军的性质。^⑤

值得注意的是，在王莽时期，已经开始出现了募兵制的影子，即州牧开始自行招募士兵，形成了“州郡兵”。《汉书·王莽传下》载：“太师王匡、国将哀章、司命孔仁、兖州牧寿良、卒正王闳、扬州牧李圣亟进所部州郡兵凡三十万众，迫

① 《汉书·王莽传下》，中华书局2012年版，第3552页。

② 《汉书·王莽传中》，中华书局2012年版，第3541页。

③ 《汉书·王莽传中》，中华书局2012年版，第3542页。

④ 《汉书·王莽传下》，中华书局2012年版，第3560页。

⑤ 高敏：《魏晋南北朝兵制研究》，大象出版社1998年版。

措青、徐盗贼。”这是地皇四年，王莽派兵青州和徐州的案例。文中兖州牧寿良和扬州牧李圣亟等人率领的三十万士兵没有被称为“郡国兵”，而是被称为“州郡兵”。根据既有研究者的估算，从汉武帝时期开始，西汉王朝的常备郡国兵数量在42万—70万人。^①那么，这近30万人中是否有州牧自行招募的士兵呢？笔者推断，州牧有自行募兵的行为。更加具有说服力的案例是在地皇四年（23年）四月，光武帝刘秀等人进攻昆阳，王莽派遣大司空王邑发郡兵百万，这百万人并非全是常备军，而是“州郡各选精兵，牧守自将”。《汉书·王莽传下》载：“四月，世祖与王常等别攻颍州，下昆阳、鄆、定陵……遣大司空王邑驰伟至雒阳，与司徒王寻发众郡兵百万……邑至雒阳，州郡各选精兵，牧守自将，定会者四十二万人。”^②这一史实进一步佐证了州牧有自行募兵的权力。

地方军事压力迫使西汉的军事权力在王莽时期进一步地方化，与中央的军事权力地方化相伴随的是中央派出制的地方化——州牧任大将军领兵作战从事实上证明了这一点。

王莽后期的州牧具有空前的地位。“莽以《周官·王制》之文，置卒正、连率、大尹。大尹职如太守。属令、属长职如都尉。置州牧、部监二十五人，见礼如三公。监位上大夫，各主五郡。公氏作牧，侯氏卒正，伯氏连率，子氏属令，男氏属长，皆代其官。其无爵者为尹。又置六尉、六队郡，置大夫，职如太守。”^③可见，在王莽后期，州牧甚至具有公爵的爵位，并且能够世袭。

3. 兵制变革与最终地方化

东汉末年，中央与地方军事权力的变化紧紧围绕黄巾起义这一事件。既有的历史研究多把黄巾起义视为对东汉王室政权的打击，从中央权威衰落的角度分析黄巾起义对东汉央地关系变化的影响。笔者认为，黄巾起义之所以能够对东汉的央地关系造成强烈的冲击，是因为黄巾起义改变了东汉的兵役制度，从而引起了东汉军事权力在建武十八年（42年）以来最为剧烈的地方化。

公元184年春，巨鹿人张角利用宗教起义，因起义者头戴黄巾，史称“黄巾起义”。虽然起义的主力很快就被镇压，但事实上，剩余的黄巾军一直在活动。就在改州牧的中平五年（188年），黄巾势力再起。《后汉书·孝灵帝纪》：“二月，

① 胡宏起：《汉代兵力论考》，《历史研究》1996年第3期。

② 《汉书·王莽传下》，中华书局2012年版，第3571—3572页。

③ 《汉书·王莽传下》，中华书局2012年版，第3535页。

有星孛于紫宫。黄巾余贼郭太等起于西河白波谷，寇太原、河东……六月丙寅，大风。太尉樊陵罢。益州黄巾马相攻杀刺史郗俭，自称天子，又寇巴郡，杀郡守赵部……冬十月，青、徐黄巾复起，寇郡县。”^①青州和徐州黄巾军再次叛乱时，国家面临灭亡的危机，灵帝也因此自封“无上将军”，在平乐观检阅军队，以振作士气。

除了黄巾军之外，还存在众多的叛乱势力，势力小的也有六七千人。由张燕率领的黑山贼，甚至号称“众至百万”。^②

经过笔者考察发现，在中平五年（188年）改刺史为州牧前，刺史活跃在各地的军事活动中。（见表6）

表6 灵帝中平五年以前刺史的军事活动

序号	刺史的军事活动
1	十一月，会稽人许生自称“越王”，寇郡县，遣扬州刺史臧旻、丹阳太守陈夤讨破之
2	十一月，扬州刺史臧旻率丹阳太守陈寅，大破许生于会稽，斩之
3	巴郡板楯蛮叛，遣御史中丞萧瑗督益州刺史讨之，不克
4	交趾刺史朱俊讨交趾、合浦乌浒蛮，破之
5	广阳黄巾杀幽州刺史郭勋及太守刘卫
6	交趾屯兵执刺史及合浦太守来达，自称“柱天将军”，遣交趾刺史贾琮讨平之
7	六月，荆州刺史王敏讨赵慈，斩之
8	夏四月，凉州刺史耿鄙讨金城贼韩遂，鄙兵大败，遂寇汉阳，汉阳太守傅燮战没
9	三月，休屠各胡攻杀并州刺史张懿，遂与南匈奴左部胡合，杀其单于
10	益州黄巾马相攻杀刺史郗俭，自称天子，又寇巴郡，杀郡守赵部，益州从事贾龙击相，斩之

注：表格资料整理自《后汉书·孝灵帝纪》，中华书局2012年版。

通过表6可以发现，这一时期的刺史在叛乱中扮演的角色明显不同于前文所述的西汉中后期和东汉中后期的偶尔平叛。在这一时期，刺史已经成为讨伐叛乱的主力，也成了叛乱者在地方的首要攻击目标。而前文中，永初四年（110年），海贼张伯路作乱，中央先是督促郡县讨伐，后因其势力过大才督促刺史进行讨伐。

① 《后汉书》，中华书局2012年版，第275—276页。

② 《后汉书》，中华书局2012年版，第1854—1855页。

而此时，合浦太守来达叛乱，自称“柱天将军”。“柱天将军”的称号在王莽时期翟义起义时曾使用，代表的是对中央政权的直接反对。此时东汉王室直接派遣了交趾刺史贾琮进行讨伐，并未派出督军官员。一方面可见灵帝时军事叛乱的压力之大，中央已无法一一应对；另一方面可见刺史又开始掌握了之前不曾有过的军事权力。

灵帝时期，数不胜数的军事叛乱对东汉既有的军事制度造成了严重的冲击。正如曼斯维尔特所注意到的，黄巾起义爆发时，中央在平叛的慌乱中封了很多将军，如大将军何进。且叛乱平定之后，这些将军称号并没有被中央收回。^①

在军事叛乱中，越来越多的叛乱是依靠私人募集的军队平定的，而不是官方的正式军队。如《后汉书·孝灵帝纪》载：“益州黄巾马相攻杀刺史郗俭，自称天子，又寇巴郡，杀郡守赵部，益州从事贾龙击相，斩之。”^②马相在益州叛乱，益州从事贾龙进行了平定。但是贾龙平定马相所用的士兵是自己募集的。《后汉书·刘焉传》载：“州从事贾龙，先领兵数百人在犍为，遂纠合吏人攻相，破之，龙乃遣吏卒迎焉。”^③

大量军事叛乱所带来的不仅仅是东汉政权的平叛军事压力，而且逐渐地改变着两汉时期的兵制。关于两汉兵制的变迁，学者高敏提出东汉末年出现了募兵制。^④可以合理推断的是，在光武帝削弱地方军事力量后，没有了“都试之役”的州郡面对叛乱只能自行招募士兵应对，这极大地刺激了从西汉的征兵制到魏晋的募兵制的转变。

在镇压黄巾起义的过程中，平叛将领所招募的士兵不听命于中央，而只听命于平叛将领本人，且由于长期的战争，这些士兵成为职业士兵，世代当兵，逐渐形成了后来曹魏时期的世兵制。根据史书记载，可以推测黄巾起义后至少出现了三支世兵：“青州兵”“徐州兵”“东州兵”。^⑤（见表7）

① [英] 崔瑞德、鲁惟一编：《剑桥中国秦汉史：公元前 221 年至公元 220 年》，中国社会科学出版社 1992 年版，第 301 页。

② 《后汉书》，中华书局 2012 年版，第 276 页。

③ 《后汉书》，中华书局 2012 年版，第 1952 页。

④ 高敏：《魏晋南北朝兵制研究》，大象出版社 1998 年版。

⑤ 黄今言：《东汉末季之家兵与世兵制的初步形成》，《南昌大学学报》（人文社会科学版）2008 年第 5 期。

表 7

黄巾起义后形成的三支世兵

	来源	领兵将军	出处
青州兵	原青州黄巾军	曹操	《三国志·魏书·武帝纪》 ^①
徐州兵	原徐州黄巾军	臧霸	《三国志·魏书·臧霸传》 ^②
东州兵	南阳、三辅流民	刘焉	《资治通鉴·汉纪五十五》 ^③

这三支军队的领兵将军后来均成为地方割据者，大规模的平叛战争带来的是既有兵役制度的变化。从征兵制到募兵制的改变，所造成的直接后果是地方军事实力的增长。征兵制下，地方的长官和士兵之间不易于形成密切的依附关系。但是实行募兵后，尤其是地方都尉主持训练士兵的“都试之制”被废除后，在地方募集的士兵极易形成与军事长官的人身依附关系，世兵的出现则是地方军事力量私人化的典型。地方军事实力的增长使得中央不得不重新考虑对地方的制度安排。

三 地方化：从汉代刺史制到传统国家中的派出制

（一）从军事权力到政治权力——地方化的路径

从派出制三次地方化的过程中刺史的权力变化来看，刺史（州牧）^④的军事权力和行政权力在三次地方化中明显增大（见表8）。在西汉第一次地方化后，刺史的司法权无太大变化，偶尔有从平反冤狱到参与地方司法的情况；第二次地方化未有详细记载；第三次地方化后，刺史掌握了地方最高司法权。

① 《三国志·魏书·武帝纪》载：“青州黄巾觭百万入兖州，杀任城相郑遂，转入东平。刘岱欲击之，鲍信谏曰：‘今贼觭百万，百姓皆震恐，士卒无口志，不可敌也。观贼觭群辈相随，军无辎重，唯以钞略为资，今不若畜士觭之力，先为固守。彼欲战不得，攻又不能，其势必离散，后选精锐，据其要害，击之可破也。’岱不从，遂与战，果为所杀。信乃与州吏万潜等至东郡迎太祖领兖州牧。遂进兵击黄巾于寿张东。信力战口死，仅而破之。购求信表不得，觭乃刻木如信形状，祭而哭焉。追黄巾至济北。乞降。冬，受降卒三十余万，男女百余万口，收其精锐者，号为青州兵。”参见《三国志》，上海古籍出版社2011年版，第7—8页。

② 《三国志·魏书·臧霸传》载：“黄巾起，霸从陶谦击破之，拜骑都尉。遂收兵于徐州，与孙观、吴敦、尹礼等并聚众，霸为帅，屯于开阳。太祖之讨吕布也，霸等将兵助布。”参见《三国志》，上海古籍出版社2011年版，第489页。

③ 《资治通鉴·汉纪五十五》载：“初，南阳、三辅民流入益州者数万家，刘焉悉收以为兵，名曰东州”兵。参见《资治通鉴》，中华书局2012年版，第2083页。

④ 此处是为了表述刺史制长官的权力变化，在语境概念中“刺史”等同于“州牧”。为便于叙述，以下均采用“刺史”一词。

表 8 三次地方化中刺史权力变化

	司法权力	军事权力	人事权力	行政权力
第一次地方化	刺史由平凡冤狱到参与地方司法	刺史参与地方平叛讨贼中	向中央举荐人才	未见参与地方行政管理
第二次地方化	未见司法裁决	刺史承担一州的军事保卫工作	向中央举荐人才	未见参与地方行政管理
第三次地方化	刺史为地方最高司法裁决者	刺史为地方最高军事统帅	刺史拥有地方最高人事任免权	刺史拥有地方最高行政权力

军事权力方面，第一次地方化后，刺史虽偶尔参与平定叛乱，但都是在中央的授意下开展军事活动；王莽时期的地方化使刺史掌握了兵权，成为一州的军事防卫统帅；中平五年（188 年）以后的刺史则成为地方最高军事统帅，有自由征伐的权力。

人事权力方面，前两次地方化均是向中央举荐人才，这也是刺史在西汉设立时就有的功能。东汉末年的刺史则可以随便任免官员，在自己的势力范围内与皇帝无异。

行政权力方面，前两次地方化后，虽然偶尔可见刺史参与地方行政事务（如东汉中后期刺史参与农业发展），但并不能得出刺史已成为地方行政管理者的结论。在黄巾之乱前，刺史的权力不断在强化，但是州的吏员组织在四十人左右，与管辖区域相比过小，因此即便中央的诏书及命令发给了刺史，刺史的权力还只是停留在向郡国的指示和监督上，基本上没有涉及地方行政的核心，例如土木工程、审判及征收税钱等。刺史在前两次地方化后的行政行为，倒不如说是因为两汉地方行政制度本身的不足和派出制的模糊特性而产生的渐进变迁，且第二次渐进变迁又有对第一次渐进变迁的路径依赖。东汉末年，灵帝改刺史为州牧，从此州牧才成为地方最高行政长官。

从派出制地方化的路径上来看，派出制遵循的是“军事权力地方化—行政权力地方化”的路径。在成哀二帝时期的地方化过程中，改刺史为州牧是出于应对统治危机的需要。但改刺史为州牧的一个背景是，在这之前已经存在刺史参与军事活动的现象，即刺史并不只单纯地从事监察活动。具有军事活动的经历后，刺史才在政治地位上从六百石提升到两千石。在王莽时期的地方化过程中，刺史因保卫政权的需要，直接获取了军事权力。在王莽以后的战乱割据中，刺史又掌握

了地方行政权力，如前述更始政权和东汉初年的情形。在东汉末年的地方化过程中，刺史自行招募士兵平叛，致使中央的军事权力彻底地方化。在这样的前提下，东汉末年的刺史才进一步掌握行政权力，成为一方诸侯。

在派出制地方化的第一阶段，军事权力和政治权力都归属中央。在派出制地方化的第二阶段，即王莽时期，军事权力下移。第三阶段为特殊阶段，因为此时中央暂时消失，导致了军事权力和政治权力都归地方所有。由于光武帝收回地方军事权力的努力，形成了一波逆地方化潮流。东汉中后期，刺史的独立地位可被视为地方掌握少量的政治权力。在东汉末年，因军事权力的下移，导致了政治权力也下移，最终的结果是刺史制度的终极地方化。

在派出制地方化的几个阶段中，需要进行区分的是两个终极地方化，即西汉中央政权消失后的战乱时期和东汉末年。在这两个时期，地方都掌握了军事和政治权力。但是，西汉灭亡后的战乱时期，是因中央消失而导致的“特殊终极地方化”。这种“特殊终极地方化”并不代表派出制在两汉的终结，一旦新的中央再次出现，这种局面就会结束。笔者认为，东汉末年的终极地方化，不是由东汉中央的灭亡而导致的，反而是军事权力的彻底地方化导致了派出制的终极地方化，最后因地方势力的增长而导致了中央政权的灭亡。

（二）叛乱催生州牧——地方化的原因

从公元前106年刺史制度设置到公元前1年，刺史制度发生了两种形式的变迁：一种是刺史制度本身的渐进变迁；另一种是由改革导致的变迁。

在第一种变迁中，刺史超越了设立时规定的职权，开始参与军事和司法活动。然而，这种参与并不代表刺史获取了郡国的太守和相的职能，而是在中央的授意下对郡国进行补充性的工作。在第二种变迁中，刺史改为州牧，俸禄由六百石提升到和郡太守一样的两千石，政治地位上升。

从两种变迁的原因来看，第一种变迁是由刺史制度本身的模糊性所导致的，第二种变迁是由制度外的压力而导致的。

史蒂芬·莱维茨基（Steven Levitsky）和维多利亚·穆里洛（María Victoria Murillo）注意到了正式制度的执行力和制度的稳定性之间的复杂关系（见图1）。^①

^① Steven Levitsky and María Victoria Murillo, "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, 2009, pp. 117 - 133.

当然，史蒂芬和维多利亚的研究是基于现代世界中的政治制度，脆弱的正式制度多来自发展中国家的经验。那么，在传统国家中，制度是否也可能具有现代发展中国家的脆弱性呢？即传统国家中的政治制度是否具有较低的执行力和较低的稳定性的呢？



图1 正式制度的稳定性和执行力^①

詹姆斯·马洪尼（James Mahoney）和凯萨琳·西伦（Kathleen Thelen）等在研究制度变迁时，也注意到了将“服从”作为一个自变量所带来的制度渐进变迁（Gradual Institutional Change）。他们认为，制度（规则）总是存在模糊性，即制度是需要人去执行和解释的，而执行和解释的过程存在着大量的不确定性。制度模糊性存在的原因是多样的：首先，有限理性不足以覆盖现实世界的所有可能行；其次，制度下的行为者存在着认知的局限性；再次，制度通常是隐晦的（implicit），需要大家共同理解；最后，规则的设定者和执行者不是同一个人，所以制度的落实中就存在变迁的可能。^②

武帝设置刺史之初，规定刺史的职能是“掌奉诏条察州”。如果刺史制度在武帝时被设定为监察制度，那么武帝显然没有预料到之后情况的复杂性，如地方治理中，除了郡国长官，“盗贼”也是需要大力应对的。另外，宣帝和成帝作为武帝之后的皇帝，在派遣刺史时已经不像武帝一般只考虑监察郡国了，而是开始颁布

^① Steven Levitsky and María Victoria Murillo, “Variation in Institutional Strength”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, 2009, p. 117.

^② James Mahoney and Kathleen Thelen eds., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 1 - 37.

治理郡国的任务。

刺史制度的模糊性，意味着刺史制度在实际运转中不可能死守武帝规定的监察职能。在实际中，无论是为了服务中央的统治，还是为了应对现实的复杂变化，刺史制度都将具有灵活调整的空间。

西汉中后期的自然灾害和地方叛乱导致了地方的统治危机，这种危机使统治者不得不采取改革措施进行应对，而改刺史为州牧正是应对地方统治危机的措施之一。将刺史改为州牧，提高了这种派出官员的政治地位，更加利于中央的意志在地方的传达和实施。同时，导致第二种变迁的改革并不是一蹴而就的，而是从公元前8年至公元前1年，伴随着中央的权力斗争而不断反复。

从派出制的地方化程度来看，第一种变迁尽管也表现了刺史制度的变化，但刺史超越初设职权的前提是中央的授意。这种“僭越”完全属于派出制的基本内容，而无“先斩后奏”的自由权利。如果说在第一种变迁中，刺史参与军事和司法活动是中央的提前许可的结果，那么在后一种变迁中，出于维系中央对地方统治的州牧在理论意义上将具有更大的自由权。州牧仍然具有派出性质，如果说派出刺史主要是为了监察郡国，那么派出州牧则是为了应对地方的统治危机。从派出的主要任务可知，州牧显然在应对地方危机中比刺史具有更大的自由权力。

从刺史制度变迁的方式来看，渐进性变迁和突变性改革构成了刺史制度在两汉变迁的基本面（见图2）。渐进性变迁包括西汉中后期和东汉后期制度的自然变化。突变性改革主要是因外力导致中央政权不得不进行制度调整。有趣的是，可以发现，当渐进性变迁积累到一定程度时，可能也影响了中央的制度决策，如西汉中后期刺史制度的自然变迁。

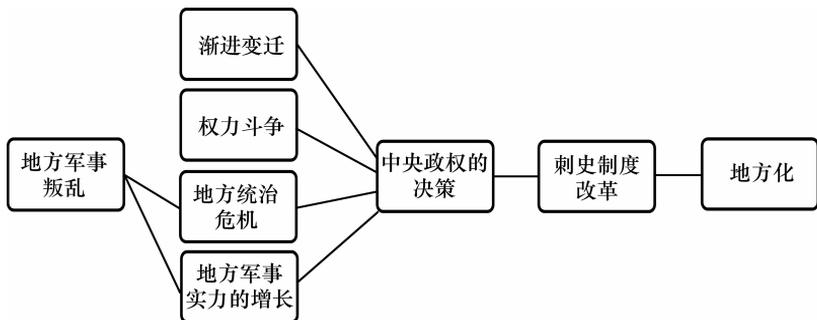


图2 刺史制度地方化的改革流程

就影响刺史制度地方化的因素来看，自然灾害、军事叛乱、朝堂的权力斗争和地方势力的膨胀都促进了派出制的地方化。其中，自然灾害属于间接影响变量，其对派出制的作用主要是通过加深统治危机来实现的。笔者将剩下的几组量变列入表格，以方便分析（见表9）。

表9 影响刺史制度地方化改革的因素比较

时间 \ 影响因素	朝堂权力斗争	军事压力	统治危机	央地实力对比
西汉中后期	翟方进集团与陈咸集团；外戚家族	地方叛乱	严重	中央强
王莽时期	—	地方叛乱	十分严重	中央较强
东汉末年	—	地方叛乱	十分严重	地方强

刺史制度所依赖的权力结构包括中央与地方的政治和军事实力对比，与之相匹配的兵制和刺史本身的职能。中央与地方的权力分配直接决定了刺史的权力大小和职能作用，兵制则影响了刺史在叛乱中的作用发挥和刺史平叛兵力的来源。刺史的职能设置是刺史制度的内在结构，并且内外结构是相互影响的，外部结构的改变会影响到刺史职能的设置。

在汉成帝时，政权还没有面临灭亡，州牧“兼备盗贼”是出于治理需要，以维护地方稳定。在后两者的改革中，叛乱所带来的军事压力非常大，以既有的权力结构无法应对叛乱所带来的政权危机，只能重新分配中央和地方的权力。这种对权力结构的调整，既是对原有问题的补救，也是对现有状态的默许。

就叛乱所造成的影响来看，成帝时期的地方叛乱虽然对国家稳定造成了影响，但是并没有威胁到政权的存亡。虽然将刺史改为州牧，但改变的主要体现是从六百石的地位提高到了两千石的地位。州牧并没有掌握地方军政大权，更不能形成地方割据。叛乱后的兵制仍然是征兵制，没有变化。

而王莽时期的地方叛乱和灵帝时期的地方叛乱均对国家政权造成了较大的威胁。平定叛乱后的州牧确实也掌握了地方军政大权。主要的地方叛乱或平叛者具有了地方割据的能力。在王莽之后的东汉一朝，募兵制逐渐开始出现。在黄巾起义后，则出现了世兵。

表 10

军事叛乱对派出制度影响比较

	刺史制度改革情况	改制后州牧的职能变化	叛乱是否对政权产生存亡威胁	叛乱前后的兵制	叛乱后是否具有割据的可能	叛乱对既有结构的破坏
成帝时期的地方叛乱	改刺史为州牧	继续行使监察职能	否	前：征兵制 后：征兵制	否	小
王莽时期的地方叛乱	大幅度增加州牧权力	行使军事职能	是	前：征兵制 后：开始出现募兵制	是	大
灵帝时期的地方叛乱	改刺史为州牧，大幅度增加州牧权力	行使行政、军事职能	是	前：征兵制、募兵制并行 后：开始出现世兵	是	大

军事成为地方化主要原因，因军事叛乱催生的州牧具有超越原行政长官的权力，是对中央权威的最大挑战（后世想要加强中央集权的统治者试图改州牧为刺史）——州牧获取地方大权的过程是先掌握军事权力，再掌握行政权力，这一顺序对于派出制的地方化尤为重要，决定了中央权力不断向地方转移的趋势，也决定了传统国家中派出制的地方化程度是不断加深的。

结 论

通过以上分析，我们可以得出结论：军事权力地方化是两汉派出制地方化的主要原因，行政权力的地方化是两汉派出制地方化的最终结果。正如迈克尔·曼在论述欧洲农业社会历史发展的模式时提到的，军事的强制集中和政治的集权往往是重合的，军事权力和政治权力表现出一种正相关关系。^① 通过本文的分析，可以验证这一原理在中国古代社会同样成立。

在刺史制这一派出制度的地方化过程中，军事权力无论是上移还是下移，政治权力总是尾随其后。笔者认为，军事权力之所以能够引领政治制度变革，主要在于这里的制度是传统国家中的制度。中国现代国家与传统国家最为关键的区分在于理性化程度的不同，包括政权组织形式和行政组织化程度等。与现代国家中

^① [美] 迈克尔·曼：《社会权力的来源（第一卷）》，刘北成、李少军译，上海人民出版社 2007 年版，第 640 页。

的政治制度相比较，传统国家中的制度更加具有脆弱性、模糊性和不稳定性，这种特性在派出制上体现得尤为明显。在现代国家中，当军事权力发生变化时，如果存在成熟而稳定的政治权力，这种变化可以被控制在现有政治制度能够承受的范围内。相反，在传统国家中，政治权力本身也是脆弱和不稳定的。当更加不稳定的军事权力受到因天灾人祸而产生的突然动荡时，政治权力也会表现得动荡不安。在两汉，这种政治的动荡表现为中央原本集中的支配性意志分裂开来，分散到地方政府中去。而掌握了原本属于中央的权力的刺史或州牧，能够避免中央的控制，随着时间的推移，这种新的央地权力分配局面会被固定下来，即制度化。中央的派出制也在这一过程中逐渐地方化，当派出制实现了其终极地方化时，地方就不再是中央的地方了。