

史学研究

汉初内史职能辨析

张梦晗

【提要】内史是汉初承袭秦制最早设置的中央职官之一，它的设置当与周秦以来内史所享有的较高地位，以及战争频仍的时代背景有关。由于刘邦集团最初没有在关中建都的打算，迁都关中后亦有营建新都长安、徙民充实关中等工作需要先期开展，故直到高帝九年才按照秦制恢复内史对关中的掌治。从职能来说，汉初内史并不掌管全国财政，张家山汉简《二年律令》中的内史皆掌治关中。其时中央政府直接控制的区域本就十分有限，内史如同时掌治关中和管理全国财政事务，则有权力过大之嫌。此外，对于汉初治粟内史的持续存在，也不能断然予以否认。

【关键词】汉初内史 秦制 关中财政

〔中图分类号〕K23 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2019)05-0135-10

在汉初以秦制为蓝本逐步建立中央职官体系的过程中，内史是最早设立的职官之一。由高京侯周苛“以内史从，击破秦，为御史大夫”，^①以及“沛公立为汉王，以苛为御史大夫”^②可知，刘邦称王前便已有内史。关于秦汉内史的职掌及内史和治粟内史之间的渊源，一直以来研究成果颇丰。^③但考虑到汉初是个特殊的时间节点，这一时期内史的职掌还比较模糊，传世史料和出土文献的某些语焉不详之处，亦容易造成片面的理解，个别问题还有进一步研究的余地。故本文就此再作一些辨析，以求教于方家。

一、高帝九年前不以内史治关中

关于内史的职掌和属官，《汉书·百官公卿表》曰：

① 司马迁：《史记》卷18《高祖功臣侯者年表》，中华书局2013年版，第1115页。

② 班固：《汉书》卷42《周昌传》，中华书局1962年版，第2094页。

③ 相关研究成果主要有彭邦炯：《从出土秦简再探秦内史与大内、少内和少府的关系与职掌》，《考古与文物》1987年第5期；张金光：《秦简牍所见内史非郡辨》，《史学集刊》1992年第4期；宫长为：《云梦秦简所见财政管理——读〈睡虎地秦墓竹简〉札记》，《史学集刊》1996年第3期；〔韩〕崔在容：《秦汉内史和三辅研究》，吉林大学博士学位论文，1996年；尹弘兵：《汉初内史考——张家山汉简中所见汉初内史之演变》，《江汉考古》2008年第3期；〔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，上海古籍出版社2010年版，第18~49页；杨振红：《从秦“邦”、“内史”的演变看战国秦汉时期郡县制的发展》，《中国史研究》2013年第4期。

内史，周官，秦因之，掌治京师。景帝二年分置左〔右〕内史。右内史武帝太初元年更名京兆尹，属官有长安市、厨两令丞，又都水、铁官两长丞。左内史更名左冯翊，属官有廩犧令丞尉。又左都水、铁官、云垒、长安四市四长丞皆属焉。^①

彭邦炯先生认为，此处“掌治京师”是独立句，意在表明“秦末汉初内史的职掌范围”。标点本《汉书》在“秦因之”后作逗号，会使人理解为内史从周代开始直到秦汉都是“掌治京师”的官员。^②周秦以来内史的发展沿革，确实不是“掌治京师”一语所能概括的。但这里不妨暂且将内史的演变搁置一边，先来看看汉初内史继承掌治京师职能的经过。

根据《汉书·地理志》，京兆尹、左冯翊、右扶风皆属“故秦内史”，^③可见秦内史的治域与汉代的三辅大致相当，主要是关中地区。汉政权入定关中后，本可沿袭秦制，以内史掌治关中，但却反其道而行之，在关中先后设置了渭南、河上、中地三郡。《三辅黄图·三辅沿革》载：

秦并天下，置内史以领关中。项籍灭秦，分其地为三：以章邯为雍王，都废丘；司马欣为塞王，都栎阳；董翳为翟王，都高奴；谓之三秦。汉高祖入关定三秦，元年更为渭南郡，九年罢郡，复为内史。

何清谷先生据此指出，“汉元年，即公元前二〇六年，灭塞后分其地置渭南郡、河上郡。汉二年，杀章邯后又在关中西部置中地郡。汉初渭南郡只是秦内史的一部分”；“汉高祖九年，即公元前一九八年，罢三郡，按秦制恢复内史”。^④即从平定三秦到高帝九年，汉关中地区一直由渭南、河上和中地郡治理，与内史无涉。

汉初不用内史治关中，最根本的原因是刘邦并无建都关中的打算。刘邦称帝后“都雒阳”，甚至“欲长都雒阳”，^⑤显示出关中三郡的设置不是贸然之举，其目的就是为了将关中亦即过去秦的内史变为汉的一般郡县。刘邦“左右大臣皆山东人，多劝上都雒阳：‘雒阳东有成皋，西有殽黽，倍河，向伊雒，其固亦足恃’”^⑥更说明，即便楚汉战争期间刘邦曾“都栎阳”，并令萧何“治栎阳”，^⑦在统治集团多数成员的认识里，以关中为后方夺取天下也不过是一时之计，战争结束后，他们还是要回到关东建都的。正如谭其骧先生所说：“高帝初还无意定都关中，所以分秦内史为渭南、河上、中地三郡；定都后才恢复秦制。”^⑧只是由于娄敬和张良深图远虑的劝谏，刘邦才最终决定“入都关中”，^⑨也才会出现高帝九年“罢郡，复为内史”的转折。

《汉书·百官公卿表》高帝五年的“殷内史杜恬”，^⑩同样可证。《汉书·地理志》“雒阳”本注：“周公迁殷民，是为成周。”^⑪故殷内史很可能便是汉都洛阳时设置的内史。查《高祖功臣侯者年表》，长修平侯杜恬“以汉二年用御史初从出关，以内史击诸侯”，^⑫在出任殷内史前，他应该就是内史。只不过高帝五年五月即迁都关中，殷内史当很快又改回内史，它的具体职掌更无从知晓。但殷内史

① 《汉书》卷19上《百官公卿表上》，中华书局1962年版，第736页。

② 彭邦炯：《从出土秦简再探秦内史与大内、少内和少府的关系与职掌》，《考古与文物》1987年第5期，第70~71页。

③ 《汉书》卷28上《地理志上》，中华书局1962年版，第1543、1545、1546页。

④ 何清谷校注：《三辅黄图校注》，三秦出版社1995年版，第1、4页。

⑤ 《史记》卷8《高祖本纪》，中华书局2013年版，第475、476页。

⑥ 《史记》卷55《留侯世家》，中华书局2013年版，第2468页。

⑦ 《汉书》卷1上《高帝纪上》，中华书局1962年版，第33页；《汉书》卷39《萧何传》，中华书局1962年版，第2007页。

⑧ 侯仁之主编：《中国古代地理名著选读》第1辑，科学出版社1959年版，第58页。

⑨ 《史记》卷8《高祖本纪》，第476页。

⑩ 《汉书》卷19下《百官公卿表下》，中华书局1962年版，第747页。

⑪ 《汉书》卷28上《地理志上》，第1555页。

⑫ 《史记》卷18《高祖功臣侯者年表》，第1122页。

的存在与刘邦不欲都关中彼此形成呼应，对于解释汉初，特别是楚汉战争期间不用内史治关中的原因，亦不失为一个补充。

那么，除却殷内史的短暂插曲，既然直到高帝九年才复用内史治关中，为什么汉政权从建制起就设立了内史？这虽然可笼统地解释为建立完整的职官体系的需要，即不论内史在设立的当下能否发挥职能，为了将主体框架构建起来，都先予以设立。但如果细检史籍，就会发现丞相、御史大夫、内史、治粟内史、太仆和中尉，高帝元年就已设立，太尉置于次年，而它如郎中令、廷尉、典客、少府、卫尉和奉常等职官都是高帝五年以后设立的。^①这体现出中央各职官的设立有先后之分，其中是否有严格的判别标准，我们不能确知，但内史作为最早设立的几种职官之一，其重要性不言而喻。究其原因，当与周秦以来内史所享有的较高地位有关，同战争频仍的时代背景也可能有一定的关联。

总的来说，内史的地位由其职掌决定。西周及春秋时期，内史以史官身份出现，主要负责掌管天子的册命。^②秦内史袭自周制，职掌也应大体相同。^③秦穆公时的廖是最早见诸史籍的秦国内史。《史记·秦本纪》载戎有贤臣由余，令秦穆公倍感不安，问策于内史廖。廖建言以女乐送戎王“夺其志”，同时离间由余和戎王的关系。穆公用其计，成功迫使由余降秦，并最终称霸西戎。^④秦穆公对内史廖的重视和信任，或缘于廖的智谋过人，但廖之所以能够近侍秦穆公左右，还是与内史“掌书王命，遂贰之”^⑤的本职密不可分。进入战国时期，尤其是商鞅变法以后，秦内史的权力范围大幅扩张，不仅掌治关中的京师地区，还通过太仓和大内实现对全国县仓和公器的管理。^⑥四川省青

① 《汉书》卷19下《百官公卿表下》，第746~748页；“太尉”见《史记》卷22《汉兴以来将相名臣年表》，中华书局2013年版，第1323页。

② 张亚初、刘雨：《西周金文官制研究》，中华书局1986年版，第29~30页。按：于豪亮先生根据《周礼·外史》“外史掌书外令”以及郑玄注“王令下畿外”认为，外史掌畿外之令，则内史之所掌必然是畿内，此即《汉书·百官公卿表》内史“掌治京师”的由来（参见氏著：《云梦秦简所见职官述略》，《文史》第8辑，中华书局1980年版，第6~7页）。另，《周礼·内史》有“执国法及国令之贰，以考政事，以逆会”（《周礼·春官宗伯第三·内史》，阮元校刻：《十三经注疏》，中华书局1980年版，第820页），可知周内史的职能不仅限于宣布王命，还辅佐天子处理具体政务。以上两方面，当为后文所述的秦内史双重性的发源之处。

③ 参见[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，上海古籍出版社2010年版，第37页；王辉、萧春源：《珍秦斋藏王八年内史操戈考》，《故宫博物院院刊》2005年第3期，第52页。

④ 《史记》卷5《秦本纪》，中华书局2013年版，第243~245页。

⑤ 《周礼·春官宗伯第三·内史》，阮元校刻：《十三经注疏》，第820页。

⑥ 内史通过太仓和大内管理秦国财政事务的观点，由日本工藤元男先生为代表的学者提出（参见氏著：《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，第23~31页）。杨振红先生持不同意见，认为“太仓、大内与内史不是一个系统，而和都官是一个系统”，太仓和大内均是独立的中央机构（参见氏著：《从秦“邦”、“内史”的演变看战国秦汉时期郡县制的发展》，《中国史研究》2013年第4期，第58、61页）。但恐怕都官和内史并非判然两分。睡虎地秦简《内史杂》：“都官岁上出器求补者数，上会九月内史。”都官需将已处理而待补充的器物数量上报内史。又《金布律》：“县、都官以七月粪公器不可缮者，……都官输大内，内受买（卖）之，尽七月而霁（毕）。都官远大内者输县，县受买（卖）之。粪其有物不可以须时，求先买（卖），以书时谒其状内史。”这里牵涉到对“粪其有物不可以须时，求先买（卖），以书时谒其状内史”的理解。杨振红先生以为仅针对县的公器处理而言，笔者则更赞同工藤元男先生的解释，即“此规定应该适用于县、都官两者。因为两者都有可能发生这种情况”。故而不能凭此断定内史、县和大内、都官属于两种系统，其中实际还存在着交叉。魏永康先生将看似独立于内史的太仓和大内解释为各自在某些方面分担了内史的职务，可能更为通达（参见氏著：《秦汉“田律”研究》，东北师范大学博士学位论文，2014年，第102页）。此外，杨振红先生还认为，睡虎地秦简中一些涉及内史的律令只在内史的辖县发生效力，如《仓律》“入禾稼、刍粟，辄为廩籍，上内史”，《效律》“禾、刍粟积廩，……至计而上廩籍内史”（以上分见睡虎地秦墓竹简整理小组：《睡虎地秦墓竹简》，中华书局1990年版，第62、40、27、59页），亦值得探讨。因为倘若没有特别限定，秦律可通用于秦国内全部地区。综合睡虎地秦简反映的情况，工藤元男先生揭示的内史的结构更具合理性。但工藤先生对内史掌治京师职能的探讨却略显模糊，主要局限于治粟内史从内史分离出去的前后一段时间（参见氏著：《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，第36~42页）。相比之下，杨振红先生对此的考察则更为细致。在爬梳“邦”的概念、“国尉”、“国司空”等职官的性质以及周秦以来内史职掌的基础上，杨文提出：“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。”（氏著：《从秦“邦”、“内史”的演变看战国秦汉时期郡县制的发展》，《中国史研究》2013年第4期，第66页）其说可从。

川县出土的秦武王二年（公元前309年）木牍文曰：“二年十一月己酉朔朔日，王命丞相茂（茂）、内史匱，口口更修为田律。”^①这里内史匱紧随在丞相茂之后，地位的重要可见一斑。秦统一后，内史的职掌进一步演变。太仓和大内从内史中分出，构成治粟内史，掌管全国财政，而内史则成为与郡同级、专门“掌治京师”的行政长官，^②岳麓书院藏秦简记有“内史郡二千石官共令”。^③此期内史的地位几乎未受影响。秦始皇时的内史蒙恬家门三世为秦将，其弟蒙毅“位至上卿，出则参乘，入则御前”，蒙恬“任外事而毅常为内谋，名为忠信，故虽诸将相莫敢与之争矣”。^④以蒙恬这样既受皇帝重用又具威信的大臣为内史，充分反映内史地位之高。迄于汉初，张家山汉简《二年律令·秩律》有：

·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，衞〈衞〉将军，衞〈衞〉尉，汉中大夫令，汉郎中、奉常，秩各二千石。御史，丞相、相国长史，秩各千石。（440—441）^⑤

在中央二千石级别的官员中，内史的位置仅次于御史大夫和廷尉，地位依然十分显赫，是知汉初统治者对内史地位的重要性亦有明确认识。由此可以反推，周秦以来内史享有较高地位的历史传统，当是使之成为汉初最早设立的职官之一的主要原因。

另外值得注意的是，高帝九年以前的三位内史，周苛、周昌和杜恬都曾在反秦或楚汉战争期间以内史领兵。周苛和杜恬已见前文，汾阴悼侯周昌亦“初起以职志击破秦，入汉，出关，以内史坚守敖仓，以御史大夫定诸侯”。^⑥战争时期内史除了带兵打仗外，没有详细可考的职掌。^⑦干戈扰攘之际，大概不是内史被临时赋予了军事使命，而是带兵将领被直接委任为了内史。由武将担任有名无实的内史，最实际的意义莫过于奖掖他们的战功，并借内史之职提高其地位，与拜韩信为相国、曹参为左丞相和右丞相同理。^⑧加之内史也曾有过领兵的纪录，如秦王政“十七年，内史腾攻韩，得韩王安，尽纳其地，以其地为郡，命曰颍川”，秦始皇二十六年蒙恬“攻齐，大破之，拜为内史。秦已并天下，乃使蒙恬将三十万众北逐戎狄，收河南”。^⑨尽管不能据此认为内史本有军事方面的职能，但起码证明内史与军事之间没有明显的隔膜，以内史领兵不违背战争形势的需要。所以从这个角度来说，内史的早早设立也可能包含了军事方面的考量，可视为次要原因。

① 李昭和、莫洪贵、于采芑：《青川县出土秦更修田律木牍——四川青川县战国墓发掘简报》，《文物》1982年第1期，第11页。
 ② 参见《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，第32~42页；[韩]崔在容：《秦汉内史和三辅研究》，吉林大学博士学位论文，1996年，第83~84页。按：工藤元男先生将秦内史改组的时间系于战国晚期，颇具启发意义。然《册府元龟》卷483云：“至始皇并天下，有治粟内史。”又里耶秦简8—1845有：“卅二年迁陵内史计。”（陈伟主编：《里耶秦简牍校释》第1卷，武汉大学出版社2012年版，第399页）特别是后者，虽不能作为秦统一后内史依然有权管理各县财政的确凿依据，但不能对其视而不见。因此在无更多资料参考的情况下，笔者还是主张将内史职能产生分化的时间系于秦统一后。此外，杨振红先生指出，汉代作为行政区划的内史虽与郡是同级别单位，但内史之职官在汉成帝官制改革前的西汉大部分时间内，仍班于中央诸卿之列，地位高于郡守（参见氏著：《从秦“邦”、“内史”的演变看战国秦汉时期郡县制的发展》，《中国史研究》2013年第4期，第67页）。依此类推，秦统一后的内史亦当如此。
 ③ 陈松长主编：《岳麓书院藏秦简（肆）》，上海辞书出版社2015年版，第196页。
 ④ 《史记》卷88《蒙恬列传》，中华书局2013年版，第3096页。
 ⑤ 张家山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）》，文物出版社2006年版，第69页。按：《二年律令》之“二年”系吕后二年，《二年律令》谓吕后二年行用之律令。
 ⑥ 《史记》卷18《高祖功臣侯者年表》，第1062~1063页。
 ⑦ 有学者将周昌“以内史坚守敖仓”与内史对仓库的管理联系，认为这是内史还未析分成内史和治粟内史的表现（参见史卫：《从收支项目看秦汉二元财政的源流》，《南都学坛》2005年第2期，第12页）。尽管不能否认内史管理敖仓的可能，但这当是内史的临时职掌，参以周昌之后杜恬“以内史击诸侯”的情状，其时内史的职能主要还是领兵作战。
 ⑧ 《史记》卷54《曹相国世家》，中华书局2013年版，第2447~2448页。
 ⑨ 《史记》卷6《秦始皇本纪》，中华书局2013年版，第296页；《史记》卷88《蒙恬列传》，第3095~3096页。

至于高帝五年迁都关中后，为什么没有立即恢复内史对关中的掌治，则要与当时关中的具体情况相联系。

首先，营建新的都城长安尚需时日。刘邦决定迁都关中时，秦的故都咸阳已被项羽焚毁，而渭水南岸的长安城还未动工。史载高帝五年设长安县，^① 九月“治长乐宫”，^② 是为营建长安城之始。在高帝七年二月“长乐宫成，丞相已下徙治长安”^③ 前，栎阳一直是汉的临时都城。长乐宫建成后，刘邦才正式“自栎阳徙都长安”。高帝九年，随着未央宫的完成，长安城的营建暂告一段落。^④ 主持未央宫工程的丞相萧何，对宏伟的皇宫所蕴含的寓意有深刻认识：

（七年）二月，至长安。萧何治未央宫，立东阙、北阙、前殿、武库、大仓。上见其壮丽，甚怒，谓何曰：“天下匈匈，劳苦数岁，成败未可知，是何治宫室过度也！”何曰：“天下方未定，故可因以就宫室。且夫天子以四海为家，非令壮丽亡以重威，且亡令后世有以加也。”上说。自栎阳徙都长安。置宗正官以序九族。^⑤

汉初“民亡盖臧，自天子不能具醇駟，而将相或乘牛车”^⑥ 的窘迫现实，使未央宫的建成具有了更加重大的象征意义。^⑦ 它以人格化的形式，加强了统治者的自我心理暗示，更向天下昭告了皇帝和中央至高无上的权威。

其次，经年战争导致关中地区人口剧减。在秦末以来的连年征战中，关中承受了巨大的人力损耗。战争结束之初，关中人口稀少，娄敬所言“秦中新破，少民”，“今陛下虽都关中，实少人”，^⑧ 即其证。葛剑雄先生曾推测，汉初关中“至多只有二三十万人”。^⑨ 这显然与首善之区的地位不相匹配，于是充实关中人口便成为当务之急。而从迁都关中到高帝九年，其间就有几次规模较大的徙民：

（五年）后九月，徙诸侯子关中。

（九年）十一月，徙齐楚大族昭氏、屈氏、景氏、怀氏、田氏五姓关中，与利田宅。^⑩

另据《史记·刘敬叔孙通列传》，高帝九年的徙民还包括燕、赵、韩、魏之后和豪杰名家，举凡十余万口，^⑪ 可见力度和决心之大，同秦统一六国后“徙天下豪富于咸阳十二万户”^⑫ 如出一辙。此外，高帝七年在丽邑置立新丰，并“徙丰民以实之”，^⑬ 规模亦颇为可观。当然，汉初充实关中人口的措施不止徙民，还有列侯不得迁往关外封地、关内侯须居关中等，也起到了相应作用。^⑭ 要之，大量关东移民，特别是豪强富户的入关，不仅有效缓解了关中人口匮乏的危机，还为巩固中央统治、强化

① 《汉书》卷28上《地理志上》，第1543页。

② 《汉书》卷1下《高帝纪下》，第58页。

③ 《史记》卷8《高祖本纪》，第480页。

④ 汉惠帝时复有长安城垣的修筑，参见《汉书》卷2《惠帝纪》，中华书局1962年版，第89~91页。

⑤ 《汉书》卷1下《高帝纪下》，中华书局1962年版，第64页。

⑥ 《汉书》卷24上《食货志上》，中华书局1962年版，第1127页。

⑦ 巫鸿先生通过比较长乐宫与未央宫的差别，从建筑史角度就未央宫对新建的汉帝国的象征意义作了深入探讨，参见[美]巫鸿：《中国古代艺术与建筑中的“纪念碑性”》，李清泉等译，上海人民出版社2009年版，第200~201页。

⑧ 《史记》卷99《刘敬叔孙通列传》，中华书局2013年版，第3276页。

⑨ 葛剑雄：《中国移民史》第2卷，福建人民出版社1997年版，第67页。

⑩ 《汉书》卷1下《高帝纪下》，第58、66页。

⑪ 《史记》卷99《刘敬叔孙通列传》，第3276页。

⑫ 《史记》卷6《秦始皇本纪》，第304页。

⑬ 《汉书》卷28上《地理志上》，第1544页。

⑭ 参见《中国移民史》第2卷，第89页。

关中的地区优势奠定了基础。

综上所述，高帝九年恢复以内史掌治关中，是西汉迁都后一系列重要工作相继展开之下水到渠成的结果。如若没有上述两点作为大前提，就不足以通过内史实现进一步“强本弱末”^①的目的。

二、汉初内史不掌全国财政

由于在高帝元年“执盾襄为治粟内史”^②后，直至汉文帝元年才又出现关于治粟内史的记载，^③前揭张家山汉简《二年律令·秩律》之中亦没有言及治粟内史，而内史一方面在战国时期曾有管理全国财政事务的职能，治粟内史正是秦统一后从其内部分化出的，另一方面它在汉初的持续存在也有更充分的依据，故有学者提出，襄之后治粟内史的设置一度中断，吕后二年甚至汉文帝以前掌管全国财政的是内史^④。对于这种观点，我们以为欠妥，原因有二：

一是张家山汉简《二年律令》中能分辨职能的内史皆掌治京师。

除了《秩律》，张家山汉简《二年律令》还有多处涉及内史：

①县道官之计，各关属所二千石官。其受恒秩气稟，及求财用年输，郡关其守，中关内史。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。（214—215）^⑤

②官各以二尺牒疏书一岁马、牛它物用彙数、余见刍彙数，上内史，恒会八月望。（256）^⑥

③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）其请（情），与同罪。·御史以闻。·制曰：可，以口论之。（496—497）

④相国下（上）内史书言，函谷关上女子厠传，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。（503）

⑤其买骑、轻车马、吏乘、置传马者，县各以所买名匹数告买所内史、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。（507）

⑥相国议，关外郡买计献马者，守各以匹数告买所内史、郡守，内史、郡守谨籍马职（识）物、齿、高，移其守，及为致告津关，津关案阅，津关谨以传案出入之。（509—510）

⑦相国上内史书言，诸以传出入津关，而行口□□未盈一岁，与其母偕者，津关谨案实籍书出入。·御史以闻，制曰：可。（512）^⑦

纵观以上诸简，绝大多数都明白无误地揭示了汉初内史掌治京师的职能，^⑧主要包括接受京师地区的上计，管理津关以及关内的马匹买卖等。疑点比较多的就是简②，不少学者将它视作汉初内史掌管全国财政的重要依据。但事实上彼时内史的财政职能仅限于受其行政管辖的京师地区，并不负责全国的上计，该职权掌握在丞相手中。《史记·张丞相列传》：

① 《史记》卷99《刘敬叔孙通列传》，第3276页。

② 《汉书》卷19下《百官公卿表下》，第746页。

③ 《史记》卷56《陈丞相世家》，中华书局2013年版，第2490页。

④ 参见尹弘兵：《汉初内史考——张家山汉简中所见汉初内史之演变》，《江汉考古》2008年第3期，第113页。

⑤ 《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕（释文修订本）》，第37页。

⑥ 《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕（释文修订本）》，第44页。

⑦ 《张家山汉墓竹简〔二四七号墓〕（释文修订本）》，第84、85~86页。

⑧ 张家山汉简《注释》将简①“郡关其守，中关内史”的“中”释为“朝中官署”，然此处“中”与“郡”对举，实指关中、秦中。参见陈伟：《张家山汉简〈津关令〉涉马诸令研究》，《考古学报》2003年第1期，第42页；李伟：《西汉财政政策研究》，南京师范大学博士学位论文，2012年，第43~44页。

（张苍）迁为计相，一月，更以列侯为主计四岁。是时萧何为相国，而张苍乃自秦时为柱下史，明习天下图书计籍。苍又善用算律历，故令苍以列侯居相府，领主郡国上计者。^①

兼及萧何之后，曹参“举事无所变更，一遵萧何约束”，^②汉惠帝、吕后垂拱而治，“政不出房户，天下晏然”，^③这段时间出现制度骤然变更的可能性很小，是以简②反映的也当是内史对京师地区上计的受理。根据张荣强先生的研究，简文中上计之“官”具体指的是太仆官属。而“恒会八月望”的计簿呈报时间，则从侧面印证了此条律令的适用范围是京师地区：“考虑到内史治所就在京城，路途较为近便，在京寺属送计内史的时间可能较晚，外地县道上计的时间当早于八月。《田律》曾提到‘县道已垦田，上其数二千石官，以户数婴之，毋出五月望’，或许就是县道上计的规定。”^④依此，关于简②适用范围的一些疑问也得到了较为妥善的解决。

二是内史若同时掌管京师地区和全国财政事务，则权力过大。

首先，汉初中央政府直接控制的区域本就相当有限。“汉独有三河、东郡、颍川、南阳、自江陵以西至蜀，北自云中至陇西，与内史凡十五郡，而公主列侯颇食邑其中。”^⑤内史所属的京师地区更是重中之重。张家山汉简《二年律令·秩律》按照长吏秩级记载的汉初各郡辖县，每个秩级的排列都以内史为起始。周振鹤先生根据秩级的不同，将所有县划分为五个等级。在大约十八个一等县中，内史至少占去了七个（栎阳、长安、频阳、新丰、槐里、好畤、郃阳），^⑥足见其突出的优势地位。再加上迁都后大量关东豪强富户的入关，以及《二年律令·津关令》对人口还有马匹、黄金、铜等重要物资流往关外的严格限制，汉初内史治下的人口、赋税数量皆远在其他诸郡之上，亦是不难想见的。在此情势下，如果内史还兼管全国财政，就不再是“强本弱末”，而是走向矫枉过正的极端了。更何况汉初内史的权力实际是受制约的，前揭“都官自尉、内史以下毋治狱，狱无轻重关于正”，或许就是为了削弱内史职权而制订的律条。不过，终汉之世内史并非一直没有治狱权。武帝时酷吏宁成、义纵、王温舒、咸宣皆得为内史，他们治民“所诛杀甚多”、“奸邪少禁”、“痛以重法绳之”，^⑦都可证明当时内史已经获取了足够的治狱权力。但也必须看到，上述人等担任内史时，原先的内史已经在汉景帝二年分为了左右内史，其治狱权的获得很可能是以管辖区域的分割为代价的。由此可见，汉代统治者很注意对内史权力的控制和把握，使之既不违背加强中央集权的需要，又不至于过分膨胀，当是最理想的结果。

其次，汉初的内史与战国时期的秦内史发展轨迹不同。虽然我们赞同商鞅变法以来秦内史具有掌治关中和管理全国财政事务的双重性，但它的职权的扩大是一个逐渐累积的过程，这与汉初的内史有霄壤之别。史载秦孝公十二年，“并诸小乡聚，集为大县，县一令，四十一县”。^⑧论者或认为这些县都是秦国国君“直接统治的王畿京师（邦）之下的属县”，^⑨然而置县并不一定就仅仅局限在京师地区，因为如果只在国君直接管辖的地区置县，而其他地区却依旧听任分封制行之的话，则显然有悖于其整合地方行政制度的意图。所谓“百县之治一形，则从迂者不敢更其制，过而废者不能匿其举。过举不匿，则官无邪人”，^⑩便体现了推行县制对于整齐一国制度的作用。故尽管没有确切的

① 《史记》卷96《张丞相列传》，中华书局2013年版，第3226页。

② 《史记》卷54《曹相国世家》，中华书局2013年版，第2451页。

③ 《史记》卷9《吕太后本纪》，中华书局2013年版，第515页。

④ 张荣强：《汉唐籍账制度研究》，商务印书馆2010年版，第197页。

⑤ 《史记》卷17《汉兴以来诸侯王年表》，中华书局2013年版，第962页。

⑥ 周振鹤：《〈二年律令·秩律〉的历史地理意义》，《学术月刊》2003年第1期，第46~47页。

⑦ 《史记》卷122《酷吏列传》，第3793、3797、3799页。

⑧ 《史记》卷5《秦本纪》，第255页。按：一说“三十一县”，参见《史记》卷15《六国年表》，中华书局2013年版，第867页；《史记》卷68《商君列传》，中华书局2013年版，第2698页。

⑨ 杨振红：《从秦“邦”、“内史”的演变看战国秦汉时期郡县制的发展》，《中国史研究》2013年第4期，第66页。

⑩ 蒋礼鸿：《商君书锥指》卷1《垦令》，中华书局1986年版，第16页。

资料能够证实当时的置县情况，但笔者以为，商鞅变法所设之县还是应当遍布于秦国大部分地区。^①只是战国中期秦国的疆域并不大，^②所设县中有许多也确实位于关中京师地区。^③这或许就造成了内史不仅在行政上是总领京师的长官，还因过去在周制下曾作为天子或诸侯国君的辅佐所具有的显要地位，以及供职于京师的特殊性，而在财政上与全国诸县有密切联系。其后固然随着秦的开疆拓土，在京师以外设置了越来越多的郡，但由睡虎地秦简可知，内史对郡下各县的财政管理并未发生改变。^④陈长琦先生指出，战国时期的郡没有明确的行政、财政以及司法职能，就其性质来说还是军区而不是政区。^⑤游逸飞先生亦认为：“战国秦郡郡守最早拥有的权力应为军事权，郡守取得司法、财政、人事等权力的时间晚于军事权。”“当郡的地方行政功能尚未成熟时，内史可谓战国秦国地方行政的主要枢纽。”^⑥可见彼时郡县制虽已确立，但是郡对县的统辖关系尚比较松弛。除此之外，古贺登先生所论“通过商鞅而形成的耕战体制，其内在机制是能够以县为单位与敌交战”，^⑦也可备一说。

内史的财政职能的管辖界限既随秦的版图扩张而延伸，其权力的增长幅度亦应由新设置的郡的数量决定。从秦惠文君十年设上郡，到秦王政十七年灭韩设颍川郡之前，^⑧在接近百年的时间里，一共只设置了十多个郡。而从秦王政十七年到最终统一六国的不到十年内，则是置郡最为密集的阶段，秦“分天下为三十六郡”^⑨中剩余的一多半都是此时设置的。这证明了秦内史的权力不是开始就有一个固定的体量，中间实际经历了漫长的发展过程。换言之，秦内史之所以在很长一段历史时期内得以保有双重性，应与其权力的增长并未超过统治者所能允许的范围有关。秦统一后治粟内史从内史之中析出，既是职官专门化的表现，某种程度上也正是统治者有意识地取消内史对财政的总裁，强化其掌治京师职能，使之权力回归平衡状态的举措。与秦内史相比而言，汉初的内史显然不具备前者的历史条件。且不说这是否属于在原有制度演变基础上的倒退，但能肯定的是，如果同样被赋予双重性，汉初的内史是断不会经历权力逐渐累积的过程的。一个权力过分集中的内史的横空出世，也与巩固皇权主义制度基础的要求背道而驰。因之发展轨迹的不同，是秦内史能够具有双重性而汉代内史无法实现这一点的根源。

① 一些学者根据《史记·商君列传》“集小都乡邑聚为县”认为，商鞅推行县制时“国家权力在进入所谓‘大都’、‘中都’时，受到了以大都、中都为依靠的宗室贵族等暗中势力的阻碍，因此能输入新县的只是‘小都’而已”（参见《睡虎地秦简所见秦代国家与社会》，第64~65页）。笔者以为，此处“小”实际是相对“并诸小乡聚，集为大县”当中的“大”而言，因为都乡邑聚皆归并到了县这一范围更广的行政区划中，所以才有小大之别。而对于秦“宗室贵族等暗中势力的阻碍”，亦不应作过高估计。一者秦的公族势力比东方各国要小得多，很可能并没有形成世族；二者秦的卿大夫基本以外来人才为主，亦不具备形成世族的条件（参见唐明亮：《春秋时期秦国与东方各国卿大夫阶层之比较》，《廊坊师范学院学报》2009年第5期，第51页）。因此即便确实存在对宗室贵族的某种妥协让步，也应是基于推行县制的大前提之下，这一点或可从都官的设置中找到踪迹。

② 孝公初年，秦国的统治范围仅有今甘肃省东南部、陕西省沿渭河两岸及河西（黄河以西、洛水以东）地区，小部分土地伸入到函谷关（今河南省灵宝市），并设县陕（今河南省三门峡市西）。参见后晓荣：《战国政区地理》，文物出版社2013年版，第225页。

③ 参见徐卫民：《秦内史置县研究》，《中国历史地理论丛》2005年第1期，第42页；吴良宝、秦凤鹤：《战国至秦代内史辖县新考》，《社会科学战线》2016年第2期，第125页。

④ 《史记》卷77《范雎蔡泽列传》有王稽“为河东守，三岁不上计”（中华书局2013年版，第2915~2916页），事在范雎相秦后，说明至少迟至秦昭襄王晚期，已有郡上计中央。但是否形成县到郡、郡再至于中央的层级上计制度，则尚不能肯定。

⑤ 参见陈长琦：《郡县制确立时代论略》，《河南大学学报》1987年第1期，第26页。

⑥ 游逸飞：《从军区到地方政府——简牍及金文所见战国秦之郡制演变》，http://www.bsm.org.cn/show_article.php?id=2643，2016年10月12日。

⑦ 转引自〔日〕工藤元男：《秦内史》，刘俊文主编：《日本中青年学者论中国史（上古秦汉卷）》，上海古籍出版社1995年版，第317页。

⑧ 《史记》卷5《秦本纪》，第258页；《史记》卷44《魏世家》，中华书局2013年版，第2222页；《史记》卷6《秦始皇本纪》，第296页。

⑨ 《史记》卷6《秦始皇本纪》，第303页。

顺便再谈谈治粟内史的问题。

从传世史料来说，尽管《汉书·百官公卿表》在襄之后确实没有对治粟内史继任者的记载，但必须澄清的是，从襄到汉景帝后元二年的大农令惠^①，其间治粟内史的任职者实际全部阙载。即便汉文帝元年和汉景帝中元六年^②皆确知设有治粟内史，在表中亦没有留下一鳞半爪。这说明，不能简单地将襄之后继任者的阙载与治粟内史的存废相关联。加之“夫史之称美者，以叙事为先”，^③以人物为主体的纪传体通史，强调史书的叙事功能，譬如《史记·陈丞相世家》关于治粟内史的记载：

孝文皇帝既益明习国家事，朝而问右丞相勃曰：“天下一岁决狱几何？”勃谢曰：“不知。”问：“天下一岁钱谷出入几何？”勃又谢不知，汗出沾背，愧不能对。于是上亦问左丞相平。平曰：“有主者。”上曰：“主者谓谁？”平曰：“陛下即问决狱，责廷尉；问钱谷，责治粟内史。”^④

其本意欲借周勃的无知反衬陈平的老练持国，即所谓“古人作史，有不待论断而于序事之中即见其指者，惟太史公能之”，^⑤并非专为称述治粟内史，只不过因为治粟内史恰好出现在对话中，所以才被记录下来。这绝不是说治粟内史微不足道，更不是质疑类似记载的价值，但不得不承认的是，除了直接记述典章制度的内容，正史对职官的关涉往往带有一定的偶然性。因此，不宜也不应该排除襄之后一直设有治粟内史，却未在史籍中留下记载的可能性。

至于《二年律令·秩律》没有出现治粟内史的原因，一则可能是漏记了，同宗正的情况一样；二则可能是《秩律》中的“内史”同时指代内史和治粟内史两种职官。如前所述，《二年律令》中能分辨职能的内史皆掌治关中，这就意味着在《秩律》所记的两千石级别官吏中，除了掌管帝室财产的少府令，没有专门执行国家财政管理的职官。考虑到秦代以来内史和治粟内史之间的特殊关系，似乎只有内史与治粟内史统称为“内史”，才能对《秩律》中的缺失做出近乎合理的解释。阎步克先生指出：“根据《汉书·百官公卿表》，汉初内史有二：掌京师的内史和掌谷货治粟内史。《秩律》之‘内史’，应含两种内史在内。这样也合于内史紧接着廷尉的排序——廷尉掌法制，居第二；治粟内史掌财政，居第三。这个排序大概也属‘汉承秦制’，合于秦国内史主财政的悠久传统，以及秦人明法富国的传统国策。”^⑥以“内史”同时指代内史和治粟内史，当与内史长期以来较高的地位和影响力有关。而治粟内史不仅晚出，且正是从内史之中分化出来的，所以在相当一段时间里，难免还是会受到历史惯性的左右。汉景帝中元六年改治粟内史为大农以前，治粟内史始终没有在名称上完成与内史的正式分离，便说明了一定的问题。总而言之，不能断然否认治粟内史在襄之后的存在。

三、结语

本文着重辨析了关于汉初内史的两个问题。高帝九年以前汉据有关中却不用内史治关中，一是由于刘邦集团最初没有在关中建都的打算，“殷内史杜恬”的记载可以佐证；二是新的都城长安尚未开始营建，战争结束之初关中地区人口稀少，随着一系列准备工作的相继开展，恢复内史对关中的掌治，实现进一步“强本弱末”的条件才逐渐成熟。而内史从汉政权建政起就被设立，则与周秦以

① 《汉书》卷19下《百官公卿表下》，第766页。

② 《史记》卷11《孝景本纪》：“更命……治粟内史为大农。”中华书局2013年版，第561页。

③ 刘知几撰，浦起龙释：《史通通释（上册）》卷6《叙事》，上海古籍出版社1978年版，第165页。

④ 《史记》卷56《陈丞相世家》，第2490页。

⑤ 顾炎武著，黄汝成集释，栾保群、吕宗力校点：《日知录集释（下册）》卷26《史记于序事中寓论断》，上海古籍出版社2006年版，第1429页。

⑥ 阎步克：《从〈秩律〉论战国秦汉间禄秩序列的纵向伸展》，《历史研究》2003年第5期，第93页。

来内史所享有的较高地位，以及战争频仍的时代背景有关。

汉初内史不掌全国财政，一方面在张家山汉简《二年律令》中能分辨职能的内史皆掌治关中，当时总管国家财政的是丞相；另一方面，中央政府直接控制的区域本就十分有限，且比之战国时期的秦内史，汉初内史的发展轨迹存在明显差异，如果同时掌治关中和管理全国财政事务，则权力过大。此外，综合传世史料和出土文献来看，不能断然否认汉初治粟内史的持续存在。

通过以上辨析还可以得出一条启示。所谓“汉承秦制”，实际并不仅仅是对秦制中许多具体内容的继承，对周秦以来制度演变历程的继承，在很大程度上也是其题中应有之义。尤其是后者，它的重要意义往往为后人所忽略。秦汉制度沿革的此种历史底蕴，恰恰保证了内史等职官的总体发展趋势不被打断，从而能够沿着既有轨道，按照不同时代的要求，继续演化下去。

本文作者：历史学博士，中国社会科学院大学人文学院讲师

责任编辑：龚赛红

An Analysis on the Functions of the Official Position of Neishi in the Early Han Dynasty

Zhang Menghan

Abstract: The official position of Neishi is one of the earliest central official positions set up in the early Han dynasty. The setting followed the administration system of the Qin dynasty, and was related to the high status of Neishi in the Zhou dynasty and the Qin dynasty, as well as the historical background of frequent wars. However, only until the 9th year of the reign of Liu Bang, or the Emperor Gaozu of Han (198 B. C.), the control of Guanzhong area by Neishi was restored according to the Qin administration system. This was because at the beginning of the Han dynasty, the emperor Liu Bang and his followers had no intention to establish a capital in Guanzhong area. When Liu Bang decided to move the capital to Guanzhong area, the jobs of building the capital city, Chang' an, and moving migrants to enrich Guanzhong area needed to be done in advance, resulting in the restoration of Neishi. In terms of functions, Neishi of the early Han dynasty was not in charge of national finance, and the Neishi officials were all in charge of Guanzhong area according to the records in *The Laws and Decrees in the Second Year of Empress Dowager Lv' s Reign* unearthed in Zhangjiashan in Hubei Province. Since the areas directly controlled by the central government was very limited at that time, Neishi would have too much power if it had been in charge of both Guanzhong and national finance. However, the persistent existence of the official position of Zhisuneishi (a position in charge of finance) in the early Han dynasty cannot be categorically denied.

Keywords: Neishi in the early Han dynasty; administration system in the Qin dynasty; finance in Guanzhong area