

# 關於秦漢內史的幾個問題

趙志強

有清以降，考秦郡者可謂多矣，然幾無一家不致力於內史，或以之入三十六郡之目，或以之非。<sup>〔1〕</sup>究其因，無外乎內史雖有屬縣轄地，行政事務亦頗與諸郡相類，然其性質、體制與諸郡迥然有別。郡之最高行政長官皆稱“守”，或“郡守”、“太守”，而內史之長官曰“內史”，“內史”乃九卿之一，係中央官員，而“郡守”乃地方官，且內史之職掌範圍亦遠過於郡守。其實內史一職早在西周時期就出現了，《尚書》、《周禮》、《詩

〔1〕南朝宋人裴駟注解秦三十六郡，中有內史一目，後之《晉書·地理志》、北宋歐陽忞《輿地廣記》、南宋王應麟《通鑑地理通釋》、元人方回《古今考》、胡三省注《資治通鑑》、明末清初顧祖禹《讀史方輿紀要》皆因之；而清人陳芳績始將內史別出，其後，全祖望、金榜、錢大昕、洪亮吉、趙紹祖、胡承珙、劉師培、王國維、錢穆、譚其驤從之。近年以來，辛德勇考證秦三十六郡，復又舉述裴駟集解，而陳松長、馬孟龍等以“內史”為非。上述諸說詳見：《史記》卷六《秦始皇本紀》第239—240頁，中華書局1959年；《晉書》卷十四《地理志上》第406頁，中華書局1974年；歐陽忞：《輿地廣記》，四川大學出版社2003年；王應麟：《通鑑地理通釋》，此據《四庫全書》第312冊，第16—17頁；方回：《古今考》，此據《四庫全書》第853冊，第164—166頁；《資治通鑑》第236頁，中華書局1956年；顧祖禹：《讀史方輿紀要》第37—40頁，中華書局2005年；全祖望：《漢書地理志稽疑》，此據《全祖望集彙校集注（下）》第2483—2490頁，上海古籍出版社2000年；金榜：《禮箋》，此據《續修四庫全書》第109冊，第23—27頁；錢大昕：《潛研堂文集》，此據錢大昕撰、呂友仁校點：《潛研堂集》第630—632頁，上海古籍出版社1989年；洪亮吉：《卷施閣文甲集》，此據《洪亮吉集》第1冊，第208—209頁，中華書局2001年；趙紹祖：《讀書偶記》，此據《續修四庫全書》第1161冊，第98頁；胡承珙：《求是堂文集》，此據《續修四庫全書》第1500冊，第226—227頁；劉師培：《左龔集》，此據《劉師培全集》第3冊，第59—60頁，中共中央黨校出版社1997年；王國維：《觀堂集林》第338—343頁，河北教育出版社2001年；錢穆：《秦三十六郡考》、《秦三十六郡考補》，此據氏著《古史地理論叢》第205—222頁，三聯書店2004年；譚其驤：《秦郡新考》，此據氏著《長水集（上）》第1—11頁，人民出版社1987年；辛德勇：《秦始皇三十六郡新考（上）（下）》，《文史》2006年第1輯、第2輯，第21—65頁，第77—105頁；陳松長：《嶽麓書院藏秦簡中的郡名考略》，《湖南大學學報（社會科學版）》2009年第2期，第5—10頁；馬孟龍：《西漢存在“太常郡”嗎？——西漢政區研究視野下與太常相關的幾個問題》，《中國歷史地理論叢》2013年第3期，第88—95頁。

經》等文獻中均有關於內史的記載，〔1〕其主要從事“冊命諸侯、製作文書、考政事以逆會計、助王讀贊等重要大事，地位十分尊崇”〔2〕；春秋戰國時期，內史仍然存在，只是其職能發生了一些變化，至遲到戰國年間，內史已演變為主管全國財政經濟並同時監管京師的官員，此時內史有了職官與地理的雙重含義，而到了秦漢時期，內史的職掌進一步縮小，但“職掌京師”而已，其性質愈發趨近於郡守，其地理特徵亦愈發明顯。晚近以來，隨着研究的逐步深入，以及出土文獻的大量涌現，尤其是秦漢簡牘的整理和釋讀，內史的真實面目，特別是內史職能轉變的若干關鍵環節有了廓清的可能，於是筆者披覽文獻，折中衆說，擬從“職掌京師”之內史重於郡、內史的職能轉變以及文獻行文中的內史等若干方面考查內史的性質，如有不當之外，還望方家不吝賜教。

## 一、戰國時期京畿地區不設郡

秦孝公時期，秦國發生了著名的商鞅變法，其內容之一為“並諸小鄉聚，集為大縣，縣一令，四十一縣”〔3〕，其後秦國力大盛，開始了對外擴張的進程，而這四十一個縣便是秦人開疆拓土的基礎。變法之前，秦的版圖並不大，孝公元年（前 361 年），“魏築長城，自鄭濱洛以北，有上郡。楚自漢中，南有巴、黔中”，〔4〕然則秦地東至洛水，南大概以秦嶺為界，擁有今商洛，而南鄭地處於爭奪狀態。又是年“西斬戎之獮王”〔5〕，《漢志》天水有獮道縣，〔6〕當為獮王故地，係當時秦之西界。至於北界，時未滅義渠，未得上郡，當僅至今黃土高原南部邊緣地帶。就是在這樣的基礎上，秦國開始擴張，從魏國得到了上郡，〔7〕滅義渠置北地郡，〔8〕“攻楚漢中，取地六百里，置漢中郡”〔9〕，在經過了一百多年的攻城掠地之後，秦王政元年（前 246 年）的版圖為“已並

〔1〕李民、王健撰：《尚書譯注》之《周書·酒誥》第 277 頁，上海古籍出版社 2000 年；[清]孫詒讓撰：《周禮正義》之《春官宗伯·內史》第 2129 頁，中華書局 1987 年；黃淬伯著：《詩經叢詁》卷三《小雅·十月之交》第 280 頁，中華書局 2012 年。

〔2〕賈俊俠：《內史之名及職能演變考析》，《西安聯合大學學報》2004 年第 6 期，第 72—75 頁。

〔3〕《史記》卷五《秦本紀》第 203 頁；《史記·商君列傳》作“三十一縣”，見《史記》卷六八《商君列傳》第 2232 頁。

〔4〕《史記》卷五《秦本紀》第 202 頁。

〔5〕同上。

〔6〕《漢書》卷二八下《地理志下》第 1612 頁，中華書局 1962 年。

〔7〕《史記》卷五《秦本紀》第 206 頁。

〔8〕《史記》卷一一〇《匈奴列傳》第 2885 頁。

〔9〕《史記》卷五《秦本紀》第 207 頁。

巴、蜀、漢中，越宛有郢，置南郡矣；北收上郡以東，有河東、太原、上黨郡；東至滎陽，滅二周，置三川郡”。〔1〕這時，我們回過頭去看，除了後來的內史以及隴西郡之東半，其餘土地無一例外均得自他國或他族，上郡得自魏國，北地得自義渠，漢中得自楚，巴、蜀得自蜀人、巴人，至於關東諸郡多得自三晉和楚國。

秦每占領一地，便設置郡縣統領之，但是商鞅變法時，只交代設置了四十一個縣，却未曾明言有郡的建制，這就讓人費解了，這四十一個縣究竟是直屬於秦國君主，還是由另外的機構管轄？嚴耕望先生認為“秦之京畿以內史領縣治民，不置郡，蓋始於此時（筆者案，指商鞅變法）”，〔2〕而《三輔黃圖》曰“秦併天下，置內史以領關中”，〔3〕前者認為內史領縣治民始於商鞅變法，而後者主張秦統一天下之後內史方才領關中。其實內史領縣時間的確定並沒有那麼重要，重要的是我們知道了秦的關中地區，亦即京畿重地，是不設郡的。無獨有偶，戰國時期的其他諸侯國，亦與秦國的情形相仿，京畿地區皆不設郡。據楊寬先生研究，戰國時期魏國設置過河西郡、上郡、河東郡、方與郡、大宋郡；趙國設置過上黨郡、雁門郡、雲中郡、代郡、安平郡；韓國設置過上黨郡、三川郡、上蔡郡；楚國設置過宛郡、漢中郡、新城郡、江東郡、黔中郡、巫郡；燕國設置過上谷郡、漁陽郡、遼東郡、遼西郡、右北平郡。〔4〕而齊國實行五都制，與郡縣制有別，於此姑且不論。魏之河西、上郡自然不在京畿，河東郡有魏都安邑，但河東郡是在魏遷都大梁之後設置的，〔5〕當時那裏已是邊陲，屢屢受到秦軍的威脅。而大梁左近却未曾設郡，直至王假三年（前 225 年），“秦灌大梁，虜王假，遂滅魏以為郡縣”〔6〕，碭郡應設置於此時；方與、大宋僅於《史記》中一現，〔7〕《漢志》山陽郡下有方與，〔8〕地在今山東省西南部魚臺、金鄉之間，魏之方與郡當以此為中心，楊寬認為還包括今江蘇豐縣一帶，不知何據，然而無論是魚臺、金鄉，還是豐縣，都與魏都大梁相距甚遠；大宋應是先秦宋國故地，以睢陽，即今之河南商丘為中心，亦與大梁

〔1〕《史記》卷六《秦始皇本紀》第 223 頁。

〔2〕嚴耕望：《中國地方行政制度史》甲部《秦漢地方行政制度》，“中研院”歷史語言研究所，1997 年，第 4—5 頁。

〔3〕何清谷撰：《三輔黃圖校釋》卷之一《三輔沿革》第 1 頁，中華書局 2005 年。

〔4〕楊寬：《戰國史》附錄一《戰國郡表》第 677—679 頁，上海人民出版社 2003 年。

〔5〕魏惠王三十一年（前 340 年）徙治大梁，而楊寬認為前 328 年上郡入秦之後，魏為了抗秦，方才設置河東郡，是則河東郡之設遠在徙都大梁之後；《史記》卷四四《魏世家》第 1847 頁，中華書局 1959 年；楊寬：《戰國史》附錄一《戰國郡表》第 677 頁，上海人民出版社 2003 年。

〔6〕《史記》卷四四《魏世家》第 1864 頁。

〔7〕《史記》卷四〇《楚世家》第 1730 頁。

〔8〕《漢書》卷二八上《地理志上》第 1570 頁。

無涉。趙國之雁門、雲中、代郡地處邊陲，係為抵禦匈奴而置；上党位於韓、趙、魏交界地區，從來不屬京畿；至於安平郡，據楊寬研究，其係“因與齊、燕、中山交界而設郡”，“因城邑安平得名。安平在今河北安平”，〔1〕安平於《漢志》屬涿郡，〔2〕今地在衡水以北，去趙都邯鄲甚遠。而關於趙都邯鄲的置郡情況，《水經·濁漳水注》記之曰“秦始皇二十五年，滅趙以為鉅鹿郡”；〔3〕韓之上黨前面已有論述，三川郡本係周地，與韓之京畿無涉；至於上蔡郡，楊寬以為韓置，而李曉傑以為魏置，〔4〕本文主要考究其地理方位，其統屬關係姑且不論，《漢志》汝南郡有上蔡，〔5〕即今河南上蔡，在韓都陽翟之東南，魏都大梁之正南，其地邊楚，蓋為防楚而設也，亦與韓之京畿無涉。韓都陽翟及其附近地區是在秦軍占據之後方才設郡的，秦王政十七年（前230年），“內史騰攻韓，得韓王安，盡納其地，以其地為郡，命曰潁川”；〔6〕楚之宛、漢中、新城、江東、黔中、巫皆係邊郡，宛郡蓋得名自宛邑，當以今河南南陽為中心，漢中郡在今秦嶺以南，兩郡皆與北方之秦國接壤；至於新城郡，《漢志》河南郡下有新城縣，〔7〕在今地河南伊川附近；江東郡，《史記》記之曰“越國亂，故楚南塞厲門而郡江東”，〔8〕據陳偉研究，楚江東郡當以敗越所取之地而置，〔9〕其說可從；黔中、巫所在雖然有爭議，〔10〕但是其地處西陲，屬於邊郡自是無可置疑。楚都郢設郡亦緣於秦軍占領，秦昭襄王二十九年（前278年），“大良造白起攻楚，取郢為南郡”；〔11〕燕之上谷郡、漁陽郡、遼東郡、遼西郡、右北平郡皆係邊郡，其作用為抵禦匈奴的入侵，《匈奴列傳》已言之甚明，〔12〕至於燕都薊設郡，《水經注》記之曰“秦始皇

〔1〕楊寬：《戰國史》附錄一《戰國郡表》第678頁，上海人民出版社2003年。

〔2〕《漢書》卷二八上《地理志上》第1578頁。

〔3〕〔北魏〕酈道元著，陳橋驛校證：《水經注校證》卷十《濁漳水》第262頁，中華書局2007年。

〔4〕楊寬：《戰國史》附錄一《戰國郡表》第678頁；周振鶴主編，李曉傑著：《中國行政區劃通史》之《先秦卷》第433頁，復旦大學出版社2009年。

〔5〕《漢書》卷二八上《地理志上》第1562頁。

〔6〕《史記》卷六《秦始皇本紀》第232頁。

〔7〕《漢書》卷二八上《地理志上》第1556頁。

〔8〕《史記》卷七一《甘茂列傳》第2318頁。

〔9〕陳偉：《楚“東國”地理研究》第133—134頁，武漢大學出版社1992年。

〔10〕石泉：《古代荆楚地理新探·續集》之《古巫、巴、黔中故址新探》第13—31頁，武漢大學出版社2004年；周宏偉：《楚秦黔中郡新考》，《九州學林》2005年春季3卷第1期，第99—115頁；趙炳清：《楚、秦黔中郡略論——兼論屈原之卒年》，《中國歷史地理論叢》2006年第3期，第107—115頁；瑞潔：《楚黔中腹地在水流域》，《求索》1980年第1期，第97—98頁；賀剛：《戰國黔中三論》，《湖南考古輯刊》1994年，第207—217頁。

〔11〕《史記》卷五《秦本紀》第213頁。

〔12〕《史記》卷一一〇《匈奴列傳》第2886頁。

二十三年滅燕，以爲廣陽郡”，〔1〕亦即燕之京畿本不設郡，入秦後方以郡縣統之。

戰國時期，各諸侯國之京畿地區均不設郡，〔2〕這種情況是如何形成的呢？其實關於這個問題前賢早有研究，其中以姚鼐之說最爲典型，他認爲“郡之稱蓋始於秦、晉，以所得戎翟地遠，使人守之，爲戎翟名君長，故名曰郡”，“其後秦、楚亦皆以得諸侯地名郡”。〔3〕姚氏以爲郡的設置最初是位於邊地，其目的是軍事防守，後來強國以所得他國之地設郡。按姚鼐之說言之有據，其說與史事可相互印證。〔4〕然後姚氏又進一步說“以郡者遠地之稱也。秦之內史、漢之三輔終不可名之郡”。〔5〕按，秦代之內史地係沿襲戰國時期秦國之京畿而來，其時各諸侯國之京畿皆不設郡，然則秦國以至秦代的京畿皆不當以郡視之。秦在統一天下的過程中，相繼滅掉六國，以所得地置郡，先前之諸侯國京畿地區也不例外，南郡、潁川、碭郡、邯鄲郡、廣陽郡便是秦滅諸國之後，在其原先的京畿地區設置的郡。而秦之京畿地區一直延續戰國時期的制度，未曾置郡。縱觀秦國統一天下的過程，如果以商鞅變法作爲起點，那麼除了內史和隴西郡的一部分地區之外，其餘所有土地都是征戰所得，從這個意義上講，商鞅變法時的四十一縣可以視作秦之“本土”，正是在“本土”的基礎上，秦統一了天下，然則“本土”自然遠重於他地。試想，秦初有上郡、北地、漢中諸郡之時，假若內史已領關中，那麼其可否與上郡之類等同？上郡得自魏國，秦、魏在此拉鋸作戰；北地係滅義渠而置，蠻夷新附，且地處黃土高原，土地貧瘠，何以與關中並列；漢中得自楚，爲了外交策略，可分其之半，〔6〕由此可見漢中郡在秦人心中的地位。一言以蔽之，從內史的重要性，以及郡的產生發展過程而言，戰國以至秦漢，內史與郡是存在很大差異的，內史不當視作郡。

## 二、職官意義上的內史

內史作爲一個職官，在先秦時期就已經出現了，《尚書》、《周禮》、《詩經》以及青銅

〔1〕〔北魏〕酈道元著，陳橋驛校證：《水經注校證》卷十三《涑水》第325頁，中華書局2007年。

〔2〕李曉傑認爲“即使到了戰國末年，各國的腹地都還不設郡，縣仍歸中央所直轄”，說詳周振鶴主編，李曉傑著：《中國行政區劃通史》之《先秦卷》第409頁。

〔3〕姚鼐：《郡縣考》，此據譚其驤主編《清人文集地理類彙編》第1冊，第44—45頁，浙江人民出版社1986年。

〔4〕戰國時期，燕國“置上谷、漁陽、右北平、遼西、遼東郡以拒胡”，楚國的春申君黃歇曾言之楚王“淮北地邊齊，其事急，請以爲郡便”，說詳《史記》卷一一〇《匈奴列傳》第2886頁，中華書局1959年；《史記》卷七八《春申君列傳》第2394頁，中華書局1959年。

〔5〕姚鼐：《郡縣考》，此據譚其驤主編《清人文集地理類彙編》第1冊，第44—45頁，浙江人民出版社1986年。

〔6〕《史記》卷四〇《楚世家》第1724頁。

器銘文中均有記載，前人已經有了較為透徹的研究，〔1〕以下筆者主要針對秦、漢時期內史的級別以及職能進行考察。秦、漢時期，官僚系統可分為兩大類，其一為三公九卿，是為中央官，其一為郡守、尉及其下屬，是為地方官，而內史一職究竟屬於中央，還是地方呢？《史記·汲鄭列傳》有這樣的記載：

武帝立，莊稍遷為魯中尉、濟南太守、江都相，至九卿為右內史。〔2〕

可知右內史在西漢時期位居九卿，而九卿屬於中央官系，其地位要高於屬於地方官的郡守。右內史係由內史一職分化而來，據《漢書·百官公卿表》記載，景帝二年（前155年）分內史為左、右，之後右內史又分出主爵中尉，最後，右內史更名為京兆尹，主爵中尉更名為右扶風，左內史更名為左馮翊。〔3〕《汲鄭列傳》顯示右內史一職位列九卿，而同傳亦顯示主爵都尉亦屬九卿：

上聞，召以為主爵都尉，列於九卿。〔4〕

主爵都尉由右內史分化而來，而右內史係由內史分化而來，既然右內史與主爵都尉同屬九卿，那麼我們沒有理由不相信內史屬於九卿。既如此，那麼內史與郡守完全分屬於兩個官僚體系，而內史尊於郡守。

前之學者視內史如郡，並將其列入三十六郡之目，有一個很重要的原因，那就是內史擁有屬縣和轄地，其行政職能與郡守有幾分相似。《漢書·百官公卿表》記內史曰：“內史，周官，秦因之，掌治京師。……屬官有長安市、廚兩令丞，又都水、鐵官兩長丞。”〔5〕記郡守曰：“郡守，秦官，掌治其郡，秩二千石。有丞……”〔6〕如果只看這兩條史料，內史與郡守之職掌確乎有幾分相像，一個是“掌治京師”，一個是“掌治其郡”，內史有都水、鐵官，而很多郡也有這兩個職官。〔7〕但是我們不可拘泥於《百官公卿

〔1〕賈俊霞：《內史之名及職能演變考析》，《西安聯合大學學報》2004年第6期，第72—75頁。

〔2〕《史記》卷一二〇《汲鄭列傳》第3112頁。又《漢書·酷吏列傳》有“武帝即位，（寧成）徙為內史。外戚多毀成之短，抵罪髡鉗。是時九卿死即死，少被刑，而成刑極”，是可見寧成是在位居九卿的內史之位上被處以極刑，詳見《漢書》卷九〇《酷吏列傳》第3649—3650頁。

〔3〕《漢書》卷十九上《百官公卿表上》第736頁；關於內史至三輔的演化過程，另可參見周振鶴：《西漢政區地理》第131頁，人民出版社1987年。

〔4〕《史記》卷一二〇《汲鄭列傳》第3105頁。

〔5〕《漢書》卷十九上《百官公卿表上》第736頁。

〔6〕《漢書》卷十九上《百官公卿表上》第742頁。

〔7〕“都水”一職屢見於封泥印章，如“琅邪都水”、“東晦都水”、“長沙都水”、“浙江都水”等，其中“琅邪”、“東晦”、“長沙”即琅琊郡、東海郡、長沙郡，而有些學者認為“浙江”係秦郡，詳見章宏偉：《秦浙江郡考》，《學術月刊》2012年第2期，第126—132頁；鐵官一職郡國多有，如弘農郡“有鐵官，在澠池”，河東郡絳縣下有鐵官，尹灣漢簡顯示漢末東海郡也有鐵官，詳見《漢書》卷二八上《地理志上》第1549、（轉下頁）

表》，晚近以來出土的秦漢簡牘顯示內史一職的職掌是很寬泛的，而且其職能變化有一個動態的過程。睡虎地秦簡記載有大量戰國末年至秦始皇時期的法律條文，其中關於內史的亦復不少，現擇要條列如下：

《倉律》：入禾稼、芻稟，輒爲詹籍，上內史。

《效律》：至計而詹籍內史。

《廄苑律》：今課縣、都官公服牛各一課，卒歲，十牛以上而三分一死，不〔盈〕十牛以下，及受服牛者卒歲死牛三以上，吏主者、徒食牛者及令丞皆有罪。內史課縣，大(太)倉課都官及受服者。

《法律答問》：盜出朱(珠)玉邦關及買(賣)於客者，上朱(珠)玉內史，內史材鼠(予)購。〔1〕

《倉律》、《效律》表明內史負責全國的財政經濟工作，在糧食、柴草進入倉庫時，要登記造冊，並且在每年上計時呈送內史審閱；《廄苑律》顯示內史還負責檢查考核全國縣一級政府的用牛情況，如果牛的死亡數量超過規定的限額，相關工作人員要受到懲處；《法律答問》更顯示內史還負責司法工作，以打擊犯罪。然則內史的行政職能是多方面的，遠遠地超出了“掌治京師”的範疇，上述律令形成並實際使用於戰國末年以至秦代，其使用範圍不當僅限於秦故地，應隨着秦地的不斷拓展而擴大。睡虎地秦簡《語書》記載了這樣一份檔案：

廿年四月丙戌朔丁亥，南郡守騰謂縣、道嗇夫：……今法律令已具矣，而吏民莫用，……甚害於邦，不便於民。故騰爲是而脩法律令、田令及爲間私方而下之，令吏明布，令吏民皆明智(知)之，毋巨(距)於罪。〔2〕

廿年即秦王政二十年(前 227 年)，南郡位於楚國故地，因爲法令的推行不順利，所以南郡的最高行政長官郡守騰釐定法律條文，並向下級傳達公布，使得全部官員百姓都瞭解並貫徹之。然則秦法之推行並不限於秦國故地，而是秦軍每占領一地，秦法便隨

(接上頁) 1550 頁；連雲港市博物館等編：《尹灣漢墓簡牘》第 84 頁，中華書局 1997 年。

〔1〕睡虎地秦墓竹簡整理小組編：《睡虎地秦墓竹簡》第 38、100、33、211 頁，文物出版社 1978 年；青川秦簡有“二年十一月己酉朔朔日，王命丞相戊(茂)、內史匱，□□更修爲田律”語，二年即秦武王二年(前 309 年)，可見戰國時期，內史還參與法律條文的擬定，見四川省博物館、青川縣文化館：《青川縣出土秦更修田律木簡——四川青川縣戰國墓發掘簡報》，《文物》1982 年第 1 期，第 1—13 頁；張金光據秦簡簡文，曾歸納了內史一職的七項職能，其中多涉經濟財政，其說詳見張金光：《秦簡牘所見內史非郡辨》，《史學集刊》1992 年第 4 期，第 10—12 頁。

〔2〕睡虎地秦墓竹簡整理小組編：《睡虎地秦墓竹簡》第 15 頁，文物出版社 1978 年。

之在此地推行,《語書》所謂“甚害於邦”的“邦”指的是秦國全部領土,其中包括秦故地以及新占領地。<sup>〔1〕</sup>準此,《法律答問》之“邦關”中的“邦”字,亦應與《語書》之“邦”等同,那麼前述內史的職掌便不僅僅限於“內史”一地,而是包括全國。

睡虎地秦簡顯示,內史的職掌包括財政、經濟、司法等若干方面,其職權範圍亦不僅僅限於內史一地,而是囊括全國,這與《漢書·百官公卿表》的“掌治京師”窒礙難通。其實與內史相對,秦漢時期還有治粟內史一官,其職能為“掌穀貨”,屬官有“太倉、均輸、平準、都內、籍田五令丞,幹官、鐵市兩長丞。又郡國諸倉農監、都水六十五官長丞皆屬焉”,<sup>〔2〕</sup>可見其職掌與內史有若干相似之處,況且一為“內史”,一為“治粟內史”,名稱上又很接近,因此一些學者認為兩者之間有聯繫。如勞榦先生認為“治粟內史亦故內史之職,漢時改為大司農”;<sup>〔3〕</sup>高敏先生則認為商鞅變法之後至秦昭襄王時期,因為還沒有治粟內史和少府,所以由“內史”行使“治粟內史”的職權,直到秦始皇統一六國,方改“內史”為“治粟內史”;<sup>〔4〕</sup>而日本學者工藤元男援引睡虎地秦簡,論證更為明晰,其主張在戰國末年,內史改組為職掌京師的內史和以太倉和大內為屬官的治粟內史,<sup>〔5〕</sup>是則改組之後內史的職權分為了兩個部分,原有的財政經濟職能主要由治粟內史負責,而內史只是“職掌京師”,然則此時之內史便果如《百官公卿表》所言,權責但“職掌京師”,而失去了經濟財政職能,其面目便愈發與郡守接近了。但是需要指出的是,睡虎地秦簡反映的是戰國末年以至秦始皇三十年(前 217 年)的情形,當時內史尚具有財政經濟職能,若定其改組是在戰國末年,那麼就與簡文記載相矛盾,是則改組時間當在秦末乃至西漢。張家山漢簡《二年律令·秩律》臚列有大量官吏名稱,其中有“內史”一職,但並沒有“治粟內史”,與其名稱最接近者為“太倉治粟”,簡牘整理者釋為“治粟內史屬官”<sup>〔6〕</sup>,然而其時未見“治粟內史”,抑或“太倉治粟”係“治粟內史”之前身?不可知也。張家山漢簡反映西漢呂后二年(前 186 年)的情形,其所記內史之職能,已遠較睡虎地秦簡為小,似乎在秦末漢初,內史一職有了較大的變化,然而《二年律令·田律》中有這樣一條:

〔1〕日本學者工藤元男認為“邦”是指京師,即內史地區,其說與筆者不同,詳見(日)工藤元男著,(日)廣瀨熏雄、曹峰譯:《睡虎地秦簡所見秦代國家與社會》第 41—42、166—168 頁,上海古籍出版社 2010 年。

〔2〕《漢書》卷十九上《百官公卿表上》第 731 頁。

〔3〕勞榦:《秦漢九卿考》,此據《勞榦學術論文集》甲編,第 861—866 頁,臺灣藝文印書館 1976 年。

〔4〕高敏:《從雲夢秦簡看秦的幾項制度》,此據氏著《雲夢秦簡初探》第 218—219 頁,河南人民出版社 1979 年。

〔5〕(日)工藤元男著,(日)廣瀨熏雄、曹峰譯:《睡虎地秦簡所見秦代國家與社會》第 41—43 頁。

〔6〕張家山二四七號漢墓竹簡整理小組:《張家山漢墓竹簡〔二四七號墓〕》之《二年律令·秩律》第 71—73 頁,文物出版社 2006 年。

官各以二尺牒疏書一歲馬、牛它物用稟數，餘見芻稟數，上內史，恒會八月望。〔1〕

這與睡虎地秦簡《廄苑律》的記載頗有幾分相像，看來直至西漢初年，內史考核監督公務用馬、用牛的權責仍然存在，然則所謂的內史改組至此仍未徹底完成。其實，可以把內史職能的分離轉變視作一個動態的過程：戰國時期，內史職掌頗廣，包括經濟、財政、司法等；秦末漢初，內史一職的經濟財政職能逐漸削弱，而最終由內史分化為內史和治粟內史兩職，其最終分離時間恐怕要在更靠後的時期，至少是在高后二年（前186年）之後。

### 三、《史》、《漢》行文中的內史

《史記·漢興以來諸侯王年表》序言中，描述西漢初年漢政府直轄區域範圍，有這樣一段話：

自雁門、太原以東至遼陽，為燕、代國；常山以南，太行左轉，……為齊、趙國；……。漢獨有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至蜀，北自雲中至隴西，與內史凡十五郡，……〔2〕

有清以降，其主張內史為郡者，多舉述是文，而清儒錢大昕雖然反對入內史於秦三十六郡，但却鬼使神差地肯定漢內史是郡，其理由如次：“秦有郡而無國，唯京師置內史，故內史尊而郡卑。漢初立諸侯王國，俱有內史，與京師官稱相等；且王國各有所領之郡，國都則內史治之，與郡守權不殊，故《史記·漢興以來諸侯王年表》載天子自有三河等十五郡，並內史亦在其內，此太史公明文，可深信也。”〔3〕錢大昕之所以區分秦、漢內史的性質，且近乎牽強地修正自己的觀點，究其因，還是為了遷就《年表》的記載，“內史”一詞赫然躋身十五郡之內，想否定它看來不容易。但是，張家山漢簡《二年律令·置吏律》有言：

縣道官之計，各關屬所二千石官。其受恒秩氣稟，及求財用年輸，郡關

〔1〕張家山二四七號漢墓竹簡整理小組：《張家山漢墓竹簡（二四七號墓）》之《二年律令·田律》第44頁。

〔2〕《史記》卷十七《漢興以來諸侯王年表》第801—802頁。

〔3〕錢大昕：《潛研堂文集》卷十六《漢百三郡國考》第264頁。

其守，中關內史。〔1〕

“郡關其守，中關內史”，前半句的意思是各個郡的縣、道向其郡守彙報財政經濟資料；後半句中的“中”字，閻步克援引勞榦觀點釋作京師，〔2〕可從，亦即京師的縣、道彙報給內史。這樣看來，內史和一般的郡還是分列的，他們雖然都是二千石的官員，但是性質還是不能完全等同。又嶽麓書院藏秦簡記內史曰：

內史、郡二千石官共令。〔3〕

內史與郡仍然分列，可見從秦代直至西漢，在政府公文、法律條文乃至實際的政務運作中，內史與郡是不一樣的，內史不當被視作郡。其實內史和郡的區別，在《漢書·溝洫志》中也有很明確的記載：

左、右內史地，名山川原甚衆，細民未知其利，故爲通溝瀆，畜陂澤，所以備旱也。今內史稻田租挈重，不與郡同。〔4〕

左、右內史可合稱內史，其地川原豐美，水利設施衆多，農業發達，因此其田租較重，即“內史稻田租挈重，不與郡同”，這本是普通的一句話，但是仔細品味它的意思，你會發現內史不是郡。假如內史是郡，則應作“內史稻田租挈重，不與他郡同”〔5〕，反之，則可證內史非郡。又《史記·孝景本紀》有云：

令內史郡不得食馬粟，沒入縣官。〔6〕

單觀“內史郡”一語，似乎可以得出內史是郡的結論，其詞語結構與“潁川郡”、“北地郡”、“河南郡”等別無二致，但是馬孟龍先生已將“內史”和“郡”點斷，作“令內史、郡不得食馬粟”〔7〕。案其說與張家山漢簡、嶽麓書院秦簡、《漢書·溝洫志》記載相合，可從。

如果內史不是郡，那麼《史記·漢興以來諸侯王年表》序言該當如何解釋？內史與三河、東郡、潁川、南陽同屬十五郡，此乃太史公明文，其有疑乎？案臺灣學者王恢

〔1〕張家山二四七號漢墓竹簡整理小組：《張家山漢墓竹簡〔二四七號墓〕》之《二年律令·置吏律》第37頁。

〔2〕閻步克：《從爵本位到官本位——秦漢官僚品位結構研究》第302頁，三聯書店2009年。

〔3〕陳松長：《嶽麓書院所藏秦簡綜述》，《文物》2009年第3期，第76—88頁。

〔4〕《漢書》卷二九《溝洫志》第1685頁，中華書局1962年。

〔5〕“他郡”的例子見於《漢書·循吏傳》，“霸爲潁川太守，……奸人去入它郡，盜賊日少”，《漢書》卷八九《循吏傳》第3630頁，中華書局1962年。

〔6〕《史記》卷十一《孝景本紀》第448頁。

〔7〕馬孟龍：《西漢存在“太常郡”嗎？——西漢政區研究視野下與太常相關的幾個問題》，《中國歷史地理論叢》2013年第3期，第88—95頁。

在考證這段話的時候，爲了遷就內史非郡的說法，曾改動了若干字句的次序，將“北自雲中至隴西，與內史凡十五郡”徑改作“北自雲中至隴西，凡十五郡與內史”，〔1〕其將“凡十五郡”與“與內史”調換位置，從而將內史從十五郡中剔出，如是則漢直轄地區爲十五郡加內史，今姑且不論這與當時的實際情形是否相符，僅就字句而言，《年表》序言中的文字似乎不宜輕易改動。《漢書·諸侯王表》序言中亦有一段話，用以描述漢初的漢廷直轄區，其文曰：

自雁門以東，盡遼陽，爲燕、代。常山以南，太行左轉，……爲齊、趙……。天子自有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至巴蜀，北自雲中至隴西，與京師內史凡十五郡，……〔2〕

顯而易見，《漢表》與《史表》描述的是同一件事情，其字句間有若干微小的差異，但是基本內容完全一致，《漢表》承襲《史表》，可無疑矣，而《史表》之“與內史凡十五郡”，被《漢表》增潤至“與京師內史凡十五郡”，亦即在“內史”前加了“京師”兩個字，內史之職本來就有“職掌京師”一條，故“京師內史”與“內史”了無差異。又南宋時期成書的《西漢年紀》亦有相似的記載，現擇要摘錄如下：

……漢獨有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至蜀，北自雲中至隴西，與內史凡十五郡……〔3〕

其與《史記》無一字之差別，〔4〕可見《西漢年紀》承襲《史表》，而且在長達千餘年的流傳過程中並未發生訛誤，可謂流傳有緒。既然《漢表》與《史表》所記大體一致，且後之《西漢年紀》、《通鑑地理通釋》與《史表》一字不差，那麼我們還是以尊重《史表》原文爲最佳選擇。

既曰內史非郡，而又不否定內史爲十五郡之一，豈不自相矛盾？其實我們不必執泥於內史非郡這一點，還可以另外換個角度，從《史記》、《漢書》行文風格上，來重新審視上述記載。《史記·秦始皇本紀》記三十四年(前 213 年)焚書事，曰：

非博士官所職，天下敢有藏《詩》、《書》、百家語者，悉詣守、尉雜燒之。

〔1〕王恢：《漢王國與侯國之演變》上篇《王國之演變》第 12 頁，臺灣編譯館中華叢書編審委員會 1984 年。

〔2〕《漢書》卷十四《諸侯王表》第 394 頁。

〔3〕[南宋] 王益之撰，王根林點校：《西漢年紀》卷二《高祖》第 49 頁，中州古籍出版社 1993 年。

〔4〕又南宋時期成書的《通鑑地理通釋》亦錄有該段文字，其與《史記·漢興以來諸侯王年表》序言以及《西漢年紀》的記載一字不差，見[南宋] 王應麟：《通鑑地理通釋》卷二《歷代州域總叙》第 15 頁，商務印書館 1936 年。

有敢偶語《詩》、《書》者棄市……〔1〕

始皇焚書時，秦已兼併天下，其所焚之書必然是天下之書，而這個“天下”自然無由不包括內史，相反，內史作為京畿重地，其執行政令必定最堅決、最酷烈，然而《史記》原文作“悉詣守、尉雜燒之”，守即郡守，尉即郡尉，亦即在一般的郡，將《詩經》、《尚書》等書籍，全部送至郡守、郡尉處焚燒，既然這樣，那麼內史一地該將《詩經》、《尚書》送至何處？也送至郡守、郡尉處嗎？內史一地的統領者即是內史，其送書只能是到內史處。然則《史記》之“守、尉”已暗含內史。又秦統一天下之初，丞相綰等曾歌頌始皇之功德，其文曰：

今陛下興義兵，誅殘賊，平定天下，海內為郡縣，法令由一統，……〔2〕

“海內為郡縣”一語頗堪玩味，內史一地想必也是“海內”，是則“郡縣”已包含有內史，否則應作“海內為內史、郡、縣”。“興義兵”與“誅殘賊”相對，“海內為郡縣”與“法令由一統”相對，兩者皆是相互呼應、對仗工整的語句，看來丞相綰等起草政府公文、公告，除了傳達旨意之外，還要講究遣詞造句、謀篇布局。

在《史記》、《漢書》行文中，“郡”不僅可以包括內史，還可以包括王國，《漢書·元帝紀》記漢元帝年間水災，曰：

（初元元年）九月，關東郡國十一大水，……〔3〕

《漢書·溝洫志》記同事曰：

元帝即位，關東大水，關東郡十一尤甚。〔4〕

“初元”是漢元帝的第一個年號，為前 48—前 44 年，其元年“九月”與“元帝即位”照應，兩者皆記關東大水，且數目字“十一”均相同，然則兩者所言係一事，既如此，“關東郡”與“關東郡國”可互換、互通，換言之，單字“郡”可指代“郡國”。

秦漢時期，隨着郡縣制的推廣，“郡”作為一級政區，已經深入人心，在當時人們的思維方式中，“郡”作為政區，具有普遍意義。秦朝末年，趙高、閻樂等逼迫秦二世自殺，二世曾討價還價道：

〔1〕《史記》卷六《秦始皇本紀》第 255 頁。

〔2〕《史記》卷六《秦始皇本紀》第 236 頁。

〔3〕《漢書》卷九《元帝紀》第 280 頁。

〔4〕《漢書》卷二四上《食貨志上》第 1142 頁。

吾願得一郡爲王。〔1〕

二世看到帝位不保，便退而求其次，願降格爲王，而稱王的基礎是任意一個郡，秦代除了郡之外，還有內史，而二世只說要郡不說要內史，由此可見“郡”是一個更加普遍性的概念。又漢文帝時期，中行說曾論說漢匈形勢，《史記·匈奴列傳》記載了他的言論：

匈奴人衆不能當漢之一郡，然所以強者，以衣食異，無仰於漢也。〔2〕

匈奴人口不多，其數量尚不過漢之一郡。案漢文帝時期，除了郡之外，京師有內史，關東還有若干王國，而中行說只舉述“郡”，而不言“內史”、“王國”，這再次證明“郡”在秦漢時人的潛意識中是一級政區的代表，而“內史”和“王國”雖然確實存在，但兩者在“郡”廣泛推行的過程當中，愈來愈邊緣化，而其自身性質也發生了一些改變，從而愈發趨同於“郡”。

現在回過頭去，重新審視《史記·漢興以來諸侯王年表》序言中的記載，“漢獨有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至蜀，北自雲中至隴西，與內史凡十五郡”，〔3〕將內史與三河、東郡等郡並列，並且共同計入十五郡之中，這很可能是出自太史公行文的方便。上文已論證清楚，“郡”字在某種意義上可以包括郡和內史、郡和王國，然則入內史於十五郡當中就並不奇怪了。內史雖然不是郡，但其却可與郡並列，並且在計算總數時，亦可將其計入。既然這樣，那麼秦三十六郡中亦可有內史。行文至此，又不得不說裴駘的“三十六郡”名單。南朝裴駘曾注釋《史記》，其集解之“秦三十六郡”便包括內史，其文曰：

三十六郡者，三川、河東、南陽、南郡、九江、鄆郡、會稽、潁川、碭郡、泗水、薛郡、東郡、琅邪、齊郡、上谷、漁陽、右北平、遼西、遼東、代郡、鉅鹿、邯鄲、上黨、太原、雲中、九原、雁門、上郡、隴西、北地、漢中、巴郡、蜀郡、黔中、長沙凡三十五，與內史爲三十六郡。〔4〕

今姑且不論“秦三十六郡”之郡目是否果如裴駘所言，但入“內史”於其中是完全有可能的。我們不能因爲內史不是郡，內史之性質體制不同於郡，而反對入內史於“三十六郡”之中。

〔1〕《史記》卷六《秦始皇本紀》第274頁。

〔2〕《史記》卷一一〇《匈奴列傳》第2899頁。

〔3〕《史記》卷十七《漢興以來諸侯王年表》第802頁。

〔4〕《史記》卷六《秦始皇本紀》第239—240頁。

又觀集解行文，起先是臚列“三川”至“長沙”，共計三十五個郡，然後以“凡”字統之，“凡”表示共計、一共的意思，如《史記·曹相國世家》記曹參下齊國，曰：

定齊，凡得七十餘縣。<sup>〔1〕</sup>

曹參克定齊國，一共攻占了七十多個縣。又同傳記曹參戰功，曰：

參功：凡下二國，縣一百二十二；得王二人，相三人，將軍六人，大莫敖、郡守、司馬、候、御史各一人。<sup>〔2〕</sup>

曹參自隨沛公初起，直至平定黥布叛亂，功勞共計如引文所言，然則“凡”字確乎當作共計、一共講。現在，回過頭去看集解中的記載，“三川”爲一，“河東”爲二，依次往下數，“長沙”爲三十五，“內史”爲三十六，共計三十六個郡，其本應作“凡三十六郡”，但集解却在“長沙”處斷開，統前之“三川”諸郡，共計爲三十五，此後方提及“內史”，然則集解郡目可分爲兩個部分：郡和內史。看來，裴駟是清楚內史不同於郡的，但又在考證三十六郡時將其計入，這或許便是我們需要品味的地方。當然，這種理解有一定的猜測成分，千餘年前之裴駟是否寄寓心曲，我們不得而知，但用一個“凡”字將郡目分成了兩個部分却是實際存在的。

#### 四、內史之後的三輔

西漢時期，內史先是分爲左、右，其後在漢武帝時期，右內史又分爲京兆尹、右扶風，左內史更名左馮翊，其京兆尹、右扶風、左馮翊即所謂三輔。如果說內史以及左、右內史皆不是郡，那麼由其分化而成的三輔是不是郡呢？姚鼐認爲“秦之內史、漢之三輔終不可名之郡”，<sup>〔3〕</sup>即漢之三輔不是郡，然而《漢書·地理志》起首便是京兆尹、左馮翊、右扶風，且百三郡國之目必包有三輔，<sup>〔4〕</sup>不之數則不足數，這又是一個矛盾，我們該如何解釋呢？

成書於東漢中後期的《漢官解詁》記三輔源流曰“武帝太初元年，左內史爲左馮

〔1〕《史記》卷五四《曹相國世家》第2027頁。

〔2〕《史記》卷五四《曹相國世家》第2028頁。

〔3〕姚鼐：《郡縣考》，此據譚其驤主編《清人文集地理類彙編》第1冊，第44—45頁，浙江人民出版社1986年。

〔4〕《漢書》卷二八《地理志》第1543—1547、1640頁，中華書局1962年。

翊,主爵都尉、右內史爲右扶風、京兆尹,治京師,以爲三輔,皆如郡”,又曰“三輔職如郡守,獨奉朝請”。〔1〕案“皆如郡”、“職如郡守”透露出了兩層意思:一是三輔的職能與一般的郡別無二致,只是多了“奉朝請”一項;二是三輔仍不可以郡目之,否則不當作“皆如郡”。至於“如”字的用法,我們來看《漢官舊儀》的記載,“國中漢置內史一人,秩二千石,治國如郡太守、都尉職事”。〔2〕在西漢各個王國中,由漢中央政府任命內史一職,級別爲二千石,其負責王國之日常事務,職掌與郡太守、都尉相仿,然則王國內史與郡的職能很相似,但是又不能將兩者混爲一談,終西漢一代,王國、郡始終分列,其行政長官亦不可等同視之。現在去看“三輔職如郡守”,可見其與內史“治國如郡太守”如出一轍,然則三輔不當視作郡。又《漢書》曰:

(元鳳二年,前 79 年)六月,……其令郡國毋斂今年馬口錢,三輔、太常郡得以叔、粟當賦。〔3〕

(本始四年四月,前 70 年)令三輔、太常、內郡國舉賢良方正各一人。〔4〕

(初元元年正月丙午,前 48 年)以三輔、太常郡國公田及苑可省者振業貧民,訾不滿千錢者賦貸種、食。〔5〕

以上引文中之“三輔、太常郡”、“三輔、太常郡國”、“三輔、太常、內郡國”,馬孟龍先生點斷爲“三輔、太常、郡”、“三輔、太常、郡、國”、“三輔、太常、內郡、國”,並謂太常和三輔皆不是郡。〔6〕《漢書》屢屢將三輔與郡、國並列,然則其在郡、國的範圍之外,馬說信而有徵,可從。

如果說三輔不是郡,那麼還有諸多窒礙需要逾越。《漢官舊儀》有云“漢舊制,天下郡國凡百六,邑侯國凡千八百”。〔7〕至於百六郡國,其資料來源不甚清晰,《地理志》作百三,《郡國志》作百五,其可能是記錄了某一時段的資料,也可能是誤記,但是“百六”郡國中當包括三輔,然則三輔係郡國。或曰三輔在“百六”之外,三輔不爲郡,那麼《漢書·賈捐之傳》的記載很清晰,賈係漢元帝時期(前 48—33 年)的官員,他曾

〔1〕[東漢]王隆撰、[東漢]胡廣注:《漢官解詁》,此據[清]孫星衍等輯:《漢官六種》第 17 頁,中華書局 1990 年。

〔2〕[東漢]衛宏撰:《漢官舊儀》,此據[清]孫星衍等輯:《漢官六種》第 48 頁。

〔3〕《漢書》卷七《昭帝紀》第 228 頁。

〔4〕《漢書》卷七《宣帝紀》第 248 頁。

〔5〕《漢書》卷九《元帝紀》第 279 頁。

〔6〕馬孟龍:《西漢存在“太常郡”嗎?——西漢政區研究視野下與太常相關的幾個問題》,《中國歷史地理論叢》2013 年第 3 期,第 88—95 頁。

〔7〕[東漢]衛宏撰:《漢官舊儀》,此據[清]孫星衍等輯:《漢官六種》第 50 頁。

經言及京兆尹的重要性，其文曰：

令我得代充宗，君蘭為京兆，京兆郡國首，尚書百官本，天下真大治……〔1〕

賈捐之(字君房)與楊興(字君蘭)密謀，賈欲取代五鹿充宗成為尚書令，欲長安令楊興為京兆尹。“京兆百官首”一語明確將京兆尹列入了郡國的範圍，京兆絕不可能是王國，只可能是郡。又《漢書·酷吏傳》有“賞四子皆至郡守，長子立為京兆尹，……”，〔2〕尹賞有四個兒子，其全部位至郡守，其中長子位至京兆尹，然則京兆尹為郡守。又《漢書·循吏傳》曰：“(黃霸)後復入谷沈黎郡，補左馮翊二百石卒史。馮翊以霸入財為官，不署右職，使領郡錢谷計。”〔3〕黃霸通過“入谷沈黎郡”的方式，成為了左馮翊的卒史，然而馮翊並不委以重任，但使其“領郡錢谷計”，這個“郡”應當就是左馮翊，是則黃霸負責左馮翊的財政經濟統計彙報工作。內史一職在戰國末年曾經負責全國的財政經濟工作，但是到西漢中後期，左馮翊不可能負責全國經濟事務，當時由“丞相御史問郡國上計長吏守丞以政令得失”，〔4〕左馮翊及其屬員只可能負責其轄區內的工作。

行文至此，出現了相互矛盾的情況，一說三輔不是郡，但是文獻顯示京兆尹、左馮翊完全有可能是郡，況且《漢書·地理志》明言“凡郡國一百三”〔5〕，其中必然包括三輔，否則就是“凡郡國百”，然則三輔當為郡。這樣看來，三輔是郡的可能性貌似更大，其實，要想弄清楚三輔的性質，還是要將其放入長時段的歷史過程中，做動態的考查。

## 五、餘 論

戰國時期，列國多以邊地置郡，從理論上講，其置郡之初，郡所統轄的土地只占全國土地的一部分，或五分之一，或三分之一，或者是別的比例，而國與國之間的比例也不一樣，但是戰國時期，各諸侯國有個共同點，那就是京畿地區不置郡。後來，郡的數量有所增加，尤其是秦國，在商鞅變法之後，大力擴張，輒以所得地設郡，直至秦始皇

〔1〕《漢書》卷六四下《賈捐之傳》第2835頁。

〔2〕《漢書》卷九十《酷吏傳》第3675頁。

〔3〕《漢書》卷八九《循吏傳》第3628頁。

〔4〕《漢書》卷八九《循吏傳》第3627頁。

〔5〕《漢書》卷二八下《地理志下》第1640頁。

二十六年兼併六國，普天之下除內史地之外，幾乎都設了郡。內史一地係秦故地，以商鞅變法為起點，可以說秦人是在內史地的基礎上統一了天下，其重要性不言自明。設想，當秦初有河東、上郡、北地、隴西、漢中時，有哪一郡可與內史地等同（當時或未有內史）。

戰國末年至秦代，內史大致統領有今關中平原及周邊部分地區，即秦之京畿地區，其除了職掌京師之外，還要負責全國的財政經濟，乃至司法工作，從這個意義上，內史不可能是地方官，只可能是中央官員同時兼管京畿地區事務。其實，內史一職早在西周時期就已存在，其執掌是很寬泛的，經歷了長時間的演變，大概到了戰國中晚期，方增加了職掌京師的職能。但是在秦代至西漢早期，內史一職的功能逐漸發生了分化，內史只負責職掌京師，而財政經濟職能由治粟內史充當。此後，內史又逐步分成左、右，最後又分為三輔，但是，需要指出，改組之後的內史，乃至左、右內史，雖然只負責職掌京師，但它仍然不是郡，至於三輔，我們只能說它和郡的職能幾乎沒有差別，但是地位略高於郡，從原則上講，三輔不是郡，但是在日常工作中，人們約規俗成地以郡視之。

自戰國時期以來，郡作為一級行政區劃普遍推行開來，至秦始皇統一天下，郡縣制由此推行至全國，但即使是那個時候，仍然是內史一郡兩個層面的結構。到了西漢，恢復了分封制，多了王國一級，最初王國領有若干個郡，且亦有內史，其與漢中央的行政區劃相似，但之後王國逐漸縮小，至西漢末年，王國無論在行政事務上，還是在地域規模上，都與郡愈來愈接近；而內史演變為三輔，其亦與郡愈來愈接近。到了《漢志》的時期，形成了三輔—郡—國三個層級的結構，三輔的前身內史是遠遠高於郡的，而西漢初年的王國也是高於郡的，但無論是內史，還是王國，都不約而同地向郡的方向演變，直至西漢後期，在職能上與郡幾乎沒有區別。但是，必須指出，即使三輔、郡、國的行政職能很相像，但是終西漢一代，三者仍是有區別的，郡、國的區別毋庸多言，至於三輔，《漢書》等文獻視之如郡，可能只是出自行文的方便。

（趙志強 太原師範學院汾河流域科學發展研究中心 講師）