

中國地方行政

制度史略

程幸超編著

中華書局印行

民國三十七年五月初版

中國地方行政制度史略 (全一冊)

◎ 定價 國幣 二元

(郵運匯費另加)



編著者 程 幸 超

發行人 李 虞 杰
中華書局股份有限公司代表

印刷者 上海澳門路八九號
中華書局永寧印刷廠

發行者 各埠中華書局

中國地方行政制度史略目次

導言

第一章 傳疑的地方行政制度

第二章 郡縣制度的起源與秦代地方行政制度

第一節 郡縣制度的起源

第二節 秦代地方行政制度

第三章 兩漢地方行政制度

第一節 西漢的郡國制

第二節 虛三級制的開始

第三節 東漢復興後的地方行政制度

第四章 三國兩晉南北朝的地方行政制度

第一節 三國時代的地方行政制度

第二節 西晉時代的地方行政制度

導言…………… 四
第一章…………… 四
第二章…………… 七
 第一節…………… 七
 第二節…………… 九
第三章…………… 一
 第一節…………… 一
 第二節…………… 二
 第三節…………… 四
第四章…………… 一七
 第一節…………… 一七
 第二節…………… 一八

第三節	僑州郡縣制度的建立	一九
第四節	東晉南北朝時代地方行政制度的紊亂情形	二一
第五章	隋代地方行政制度	二五
第六章	唐代地方行政制度	二八
第一節	唐代地方區劃	二八
第二節	唐代地方政府的組織	三三
第七章	宋代地方行政制度	三五
第一節	中央集權下的地方政府	三五
第二節	宋代的地方區劃	三八
第八章	遼金兩國的地方行政制度	四三
第一節	遼國的地方行政制度	四三
第二節	金國的地方行政制度	四五
第九章	元代地方行政制度	四八
第一節	元代的地方政制	四八

第二節	實三級制的開始	五一
第十章	明代地方行政制度	五四
第一節	明初布政使司的建置	五四
第二節	明代都司衛所的分布與督撫制的建立	五五
第三節	明代地方政制	五八
第十一章	清代地方行政制度	六〇
第一節	清代地方區劃	六〇
第二節	清代地方政制	六二
第十二章	民國成立後地方行政制度的改進	六五
第一節	民國初年地方政制的改革	六五
第二節	國民政府成立後對於地方政制的改革	六六
第三節	新縣制的推行	七一
第四節	中國各級地方政府組織現狀	七六
結論		八〇

中國地方行政制度史略

導言

關於中國地方行政制度的改革問題，在清末時候不僅已有這種呼聲，而且就事實說，也略見端倪。不過當時還祇限於省、道等上層機構，對於府、州、廳、縣親民之官，却未嘗計及。入民國後，一切政治制度都有重大的改革，地方行政制度自然也不能例外，並且以後陸續對於地方政制有很多的變更，同時也有若干人士提出一些關於改革地方政制的意見。但因頻年內亂，一切變革都未能達到理想的地步。在抗戰期間，仍有許多人注意到地方政制的改革問題。而且自從國民政府頒布縣各級組織綱要以後，全國人士對於地方政制應如何改革的問題，尤其是基層機構方面，紛紛加以討論，以期地方政治能有良好的改革，我們只要看到全國上下能有如此的熱情，而且以改革地方基層政制做改革整個地方政制的基礎，不能不承認我們的國家已經走上了進步的大道。

不過，新縣制雖已陸續開始推行，仍是一種試驗的性質，因地方政制的改革，所牽涉到的方面頗多，一時決難有良好的效果。而且一種制度的釐訂，必須根據地方實際的情形，否

則必有削足適履格格不入之弊。所以關於新縣制的推行，政府縱已訂有具體的辦法，但如何實施以及如何改進，還有待我們繼續努力的必要。

加以，地方政制的改革，並不限於縣及縣以下各方面，縣以上的省以及行政督察專員區，應否加以改革，以及應如何加以改革，政府當局尙未有具體的規定，現在我們當然也有討論的必要。因為整個地方行政制度都有其相互的關聯性，決不能因縣及縣以下各級的改良而認為滿意。所以我們在改革縣及縣以下各級行政制度之時，同時應對縣以上各級行政制度的改革辦法，也有一番精密的研究。

我國自海禁開通以來，因歷次戰敗的緣故，遂逐漸由鄙視外人的態度而變為媚外特外的態度。近年一切政治、經濟、文化的制度，多取法於外人，其結果，在某一方面雖然也得到一點好處，但大半皆有削足適履不合國情之嫌。就政治制度方面來說，民元鼎新以後，北京政府盲從外國，內閣制與總統制都曾試行過，但實際政治之腐敗，較清代有過之無不及。已往種種事實，都是值得我們猛省的。須知凡是一種制度，就是一個國家文化的表現；而所謂文化，也就是這一個國家全體人民生活的結晶。所以要謀制度的改革，必從本國實際情形着眼，決不能剽竊外國的東西。

地方行政制度，是國家的基層政治制度，其與國民關係之深切，以及對於國民生活的影

響，遠在中央行政制度之上。所以關於地方政制的改革，非從本國的情形研究不可。反之，中央行政制度的改革，或者還有效法於外國之處。這決不是一種狹隘的國家觀念，而是在理論上有根據的主張，也是改革地方行政制度第一個重要的原則。

中國現行的地方政制，並不是近年一蹴而就的產物，而是自古以來歷代興革演變的結晶。今日國內以省區爲首要，但考其發軔，須溯自金、元；求其遠因，應取證於魏、晉。又今日以縣爲地方基本區劃，若探究其根源，便要推到先秦的時候。所以我們現在要對省、縣等地方行政制度有所革新，必對自郡、縣肇建以來各代地方政制的演變沿革有一番研究，原委既明，然後在提出改革意見的時候，才不致有奇突扞格之弊。

但所謂窮究地方行政制度的原委，決不是毫無條件地保存舊制或恢復古制，而是想從地方政制演變的歷史中，找出一些今後改革的參考資料。例如某種制度在某時施行有利，在某時施行有弊，其原因安在？利弊在那裏？某種制度可以恢復或可以保留，某種制度應該廢掉或應該改良，都是我們在研究中國地方行政制度沿革時，所應注意到的。

以上就是本文寫作的動機，以下當分章敘述歷代地方行政制度演變的情形。至於我們從這些歷史裏能夠得到一些什麼教訓，以及從這些歷史中究竟能得到那些可供改革現代中國地方政制的參考資料，而組成一種怎樣的具體方案，都放在結論中說明。

第一章 傳疑的地方行政制度

關於中國地方行政制度沿革的敘述，似乎應該從秦朝說起爲是。因爲所謂地方行政制度，一定要在一個統一的局面下才能夠樹立起來的。中國在秦朝以前是一種什麼性質的社會，固然還是史學上的一個爭論的問題，但中國在秦朝以前還沒有形成爲一種統一的局面，却是可以斷言的。既然在秦朝以前還沒有形成爲一種統一的局面，也就沒有樹立正式地方行政制度的可能。所以本文敘述中國地方行政制度的沿革，也就從秦朝開始。

本來根據中國古書上的記載，在秦朝以前也有所謂地方制度。這種制度，有兩種標準：一是「服」的里數；一是「州」的劃分。茲分別說明如下：

關於「服」的說法，逸周書王會篇上有「方千里之內爲比服，方二千里之內爲要服，方三千里之內爲荒服。」禹貢上有「五百里甸服；百里賦納總，二百里納鈺，三百里納秸服，四百里粟，五百里米；五百里侯服；百里采，二百里男邦，三百里諸侯；五百里綏服；三百里揆文教，二百里奮武衛；五百里要服；三百里夷，二百里蔡；五百里荒服；三百里蠻，二百里流。」周禮上有「乃辨九服之邦國：方千里曰王畿，其外方五百里曰侯服，又其外方五百里曰甸服，又其外方五百里曰男服，又其外方五百里曰采服，又其外方五百里曰衛服，又

其外方五百里曰蠻服，又其外方五百里曰夷服，又其外方五百里曰鎮服，又其外方五百里曰藩服。」此卽所謂「三服」「五服」「九服」之說。

至於「州」的劃分，在禹貢上便是「冀州，濟、河惟兗州，海、岱惟青州，海、岱及淮惟徐州，淮海惟揚州，荆及衡陽惟荊州，荆、河惟豫州，華陽、黑水惟梁州，黑水、西河惟雍州；」在爾雅釋地上便是「兩河間曰冀州，河南曰豫州，河西曰雍州，漢南曰荊州，江南曰揚州，濟、河間曰兗州，濟東曰徐州，燕曰幽州，齊曰營州；」在周禮上便是「東南曰揚州，正南曰荊州，河南曰豫州，正東曰青州，河東曰兗州，正西曰雍州，東北曰幽州，河內曰冀州，正北曰并州。」還有史記五帝本紀集解引馬融的話說：「禹平水土，置九州。舜以冀州之北過大，分置并州，燕、齊遼遠，分燕置幽州，分齊置營州；於是爲十二州，在九州之後也。」又引鄭玄的話說：「舜以青州越海而外齊爲營州，南北太遠，分衛爲并州，燕以北爲幽州；新置之州并舊爲十二州，更爲之定界。」此卽所謂「九州」「十二州」之說；

但是以上所說的三服、五服、九服以及九州、十二州的劃分，都不可相信。因爲中國上古時候的疆域祇在黃河中部，河北、山西的北部是北狄，陝西的大部分是西戎，黃河下游是東夷，直到周宣王時候，長江流域的中部還是荆蠻、南蠻，淮河流域還是淮夷、徐夷，在這種情形之下，九州或十二州的劃分怎麼可能呢？其次，土地要劃分得整齊，便要測量學，並

且要經緯度，但測量學與經緯度却都是近世的產物，這樣說來，每服規定得整整齊齊的若干里，又怎能辦到呢？可知所謂三服、五服、九服以及九州、十二州之說，全係後人所附會，是不足信的。

三服、五服、九服以及九州、十二州之說既不足信，則周禮上所說「王制，凡四海之內九州，州方千里。州建百里之國三十，七十里之國六十，五十里之國百有二十，凡二百一十國，名山大澤不以封，其餘以爲附庸閒田。八州，州二百一十國。天子之縣內方百里之國九，七十里之國二十有一，五十里之國六十有三，凡九十三國；名山大澤不以盼，其餘以祿士，以爲閒田。凡九州，千七百七十三國；天子之元士，諸侯之附庸不與。」便更加不足信了。因爲即使有州，而各州面積大小不一，其間土著國家，原有多少，也不相等，在這種情形之下，要將每州定爲二百一十國，很顯然是後人所附會的了。

總之，三服、五服、九服以及九州、十二州之說，都是後代儒家學者拘泥於封建制度的成見，才有這樣整齊劃一的區分，其不足信，不待贅述。因此關於中國地方行政制度的敘述，還是應該從秦朝說起爲宜。

第二章 郡縣制度的起源與秦代地方行政制度

第一節 郡縣制度的起源

我國正式的地方行政制度，以郡縣制爲最早。這種制度，普通都說是開始於秦代；不過仔細研究起來，在秦朝以前却已經有了郡與縣的名稱。例如周禮上說：「縣正，每縣下大夫一人」。由此可知在周朝初年就已有縣的名稱存在了。

當春秋時代，各大諸侯併吞弱小，大抵卽以其地爲縣，或用以賞功臣，或特命大夫駐守。例如：

「武公十年，伐邾，翼戎，初縣之。十一年，初縣杜、鄆。」（史記秦本紀）

「晉……襄公……以再命命先茅之縣賞胥臣。」（左傳僖公三十三年）

「冬，楚子……縣陳。」（左傳宣公十一年）

「鄭伯內租養羊以逆曰：『使改事君，夷於九縣。』……」（左傳宣公十二年）（註：楚滅諸小國爲九縣。）

「晉侯……亦賞士伯以瓜衍之縣。」（左傳宣公十五年）

「韓獻子諫曰：『……成師以出而敗楚之二縣……』」（左傳成公六年）

「蔡……聲子曰：『……晉人將與之縣以比叔向……』」（左傳襄公二十六年）

「初，州縣蠻約之邑也。」（左傳昭公三年）

「蓬啓疆曰：『韓賦七邑，皆成縣也。因其十家九縣，邑數九百，其餘四十縣，遺守四千。』」（左傳昭公五年）

「叔向曰：『……陳人聽命，而遂縣之。……』」（左傳昭公十一年）

「秋，晉韓宣子卒，魏獻子爲政，分祁氏之田以爲七縣，分羊舌氏之田以爲三縣。」（左傳昭公二十八年）

「……子穀曰：『彭仲爽，申俘也，文王以爲令尹，實縣申、息。……』」（左傳哀公十七年）

根據以上許多引證看來，可知在春秋時代已經有縣的存在了。在戰國時代也已有郡。例如：

「……簡子誓曰：『……克敵者，上大夫受縣，下大夫受郡。……』」（左傳哀公二年）

「公子夷吾私於公子摯曰：『君實有郡縣』……」（國語晉語）

「……甘茂對曰：『宜陽，大縣也。……名曰縣，其實郡也。……』」（國策秦策）

「范曄對楚王曰：『楚南塞厲門，而郡江東。……』」（史記甘茂傳）

「黃歇言之於楚王曰：『淮北地邊齊，其事急，請以爲郡便。……』」（史記春申君傳）

「趙武靈王置雲中、雁門、代郡，……燕……置上谷、漁陽、右北平、遼西、遼東郡以拒胡。」（史記匈奴傳）

根據以上許多引證看來，知在春秋戰國時代已經有了郡的存在。但由以上所引趙簡子的誓言，所謂「克敵者，上大夫受縣，下大夫受郡」一句話看來，便會引起一個疑問：「在春秋戰國時代，究竟是郡大還是縣大？」關於這個問題的答案，有兩種不同的說法：第一種答案認爲在春秋戰國時代郡的面積比縣爲小，並且是以縣統郡。例如通典卷三十三說：「春秋列國……則縣大而郡小。」他接着還引逸周書作雒篇所說的「千里百縣，縣有四郡」來作佐

證。但是另一種說法却認爲並不是郡比縣小而相統屬，而是因郡遠而縣近，縣富庶而郡荒陋，所以美惡不同。試看顧亭林日知錄卷二說：「在腹裏繁華之地稱爲縣，在邊鄙之地則稱爲郡。」便可以知道這種解釋是不錯了。

至於郡、縣的長官，則縣有縣大夫、縣宰、縣令、縣長或縣公，郡有郡守。例如：

「……司馬彌牟爲鄆大夫，賈辛爲祁大夫，司馬烏爲平陵大夫，魏戊爲梗陽大夫，知徐吾爲塗水大夫，韓固爲馬首大夫，孟丙爲孟大夫，樂霄爲銅鞮大夫，趙朝爲平陽大夫，偃安爲楊氏大夫。……」（左傳昭公二十八年）

「孔子爲中都宰，一年，四方皆則之。……」（史記孔子世家）

「……以荀卿爲蘭陵令。……」（史記春申君傳）

「……於是乃朝諸縣令，長七十二人，賞一人，誅一人。……」（史記滑稽列傳）

楚國的縣官稱爲縣公，例如左傳宣公十一年：「諸侯縣公皆慶寡人。」以後劉邦稱沛公，也是楚制稱公的遺意。關於郡守的例子，如：

（魏文侯以矢起善用兵，……乃以爲西河守，以拒秦韓……）。（史記吳起傳）

（昭王元年，樛里子將伐蒲，蒲守恐。）。（史記樛里子傳）

這都可以證明郡縣守、令的制度，在秦始皇以前已經有了。

第二節 秦代地方行政制度

據上節所說，在秦以前已經有了郡縣制度，但據漢書地理志說：「秦併兼四海，以周制微弱，終爲諸侯所喪，故不立尺土之封，分天下爲郡縣；盪滅前聖之苗裔，靡有子遺。」可見郡、縣制度的確立，與形成爲一種普遍的制度，是開始於秦朝。

秦代於統一中國以後，就劃分天下爲三十六郡。這三十六郡的名稱，據清人全祖望氏漢書地理志稽疑中的考證，當爲隴西、北地、上郡、漢中、蜀郡、巴郡、邯鄲、鉅鹿、太原、上黨、雁門、代郡、雲中、河東、東郡、碭郡、三川、潁川、南郡、黔中、南陽、長沙、楚郡、九江、泗水、薛郡、東海、會稽、齊郡、琅邪、漁陽、上谷、右北平、遼西、遼東、廣陽等郡。又據全氏的考證，除上述三十六郡以外，另有一內史郡爲京師所在區域，其地位與民國初年的京兆相似。以後始皇又於三十三年，在南方增置南海、桂林、象郡、閩中（註）四郡，在北方增置九原一郡。所以終秦之世，其地方行政區劃除內史外，共有四十一郡。

秦制，郡以下各統若干縣，成郡、縣兩級制。這種制度是我國最早的正式地方行政制度，以後各代雖然在名稱上或有變更，或者還與封建制並行，但在實際上總不脫離此範圍。秦代各郡置郡守一人，掌治理其郡，有丞佐之；另有郡尉司武備，御史司監察。各縣置令、長一人，掌治理其縣；也有丞與尉輔佐。

（註）閩中郡不知在何年建置，但因與南海、桂林、象郡地域接近，所以暫置在一處。

第三章 兩漢地方行政制度

第一節 西漢的郡國制

西漢因襲秦代舊規，行郡縣兩級制。此外因當時環境的要求，又分封諸王於各郡之間。所以當時的地方政制是郡縣制與封建制並行的，即所謂郡國制度。

前章說過，秦代以近畿地方爲內史郡。到漢初，大抵因襲秦代舊制。武帝時，分內史郡爲京兆、馮翊、扶風三郡，號稱三輔，以後便成定制。

除三輔外，各郡皆置郡守，管理民政，另置郡尉，以掌軍事，與秦制相似。景帝時改郡守爲太守，改郡尉爲都尉，以後遂成定稱。不過各郡太守僅有一人，都尉的多寡却因地而不同，要塞或邊疆地方往往多到四五人不等。例如據漢書地理志所載：會稽郡有西部都尉，又有南部都尉；酒泉郡有北部都尉，又有東部都尉；此外天水、安定等郡有騎都尉；金城、西河等郡有農都尉，敦煌、弘農等郡有關都尉；玉泉、上郡等郡有屬國都尉。更有護漕都尉（見漢書朱博傳）、受降都尉（見漢書田廣明傳）、宜禾都尉（見漢書地理志）等名稱，皆因時因地或因事而設，並非常制。

與郡同等的爲諸侯王國，因係秦制所無，所以設官置吏，頗多特創。高祖時代，諸王的

權力較大，官吏的設置幾與中央政府相似。據漢書百官表說：「有太傅輔王，內史治國民，中尉掌武職，丞相統百官，羣卿、大夫、都官如漢制。」景帝時，遭七國之亂，感到諸王的權力過鉅，乃大加損抑，令諸王不得自治其國，所屬官吏皆由天子除授。武帝元狩初，又有衡山、淮南兩王的謀反，因此對於各王國的限制再加緊一點。到成帝綏和元年，裁去各王國的內史，以丞相兼理民事。

郡或國以下，有縣、邑、道或侯國。據漢書百官表說：「列侯所食縣曰國，皇太后、皇后、公主所食曰邑，有蠻夷曰道。」可知所謂邑、道與侯國，不過是縣的異稱罷了。縣的面積大都方百里，其民稠則減，稀則曠。此點也是沿用秦制。各縣設縣令或縣長一人：萬戶以上的縣稱縣令，萬戶以下的縣稱縣長。邑、道置官與縣同。縣令、長的職掌在顯善勸義，禁姦罰惡，審理訴訟，平賊恤民。至於侯國的置官，也與王國一樣，設相一人，其職掌與縣令、長無異，且對列侯不必拘守臣節，列侯也不得以屬吏視之。縣令、長與侯相之下，有丞、尉、主簿等佐貳。

第二節 虛三級制的開始

西漢郡、國的數目是陸續增加的，到平帝元始二年竟有一百零三郡國。（註一）郡國的