

羅志淵著

中國地方行政制度

575.2
2

卷之二

獨立出版社印行

版 權 所 有

中國地方行政制度

著者 羅 志 淵

校對者 黃 士 華

印行者 獨立出版社

重慶香國寺四首

正 中 書 局

經 售 處

重慶 中一路三二〇號
中國文化服務社
重慶 磁器街二十二號

民國三十二年一月初版

實 價 二 十 一 元

序

概自光緒之末，載澤等考察各國憲政歸來，獻議改革外官制之後，吾國地方制度問題乃漸爲人所注意。迨宣統期間，清廷先後發布外官制及各種地方自治章程，於是改革地方制度之議，益爲朝野所樂道。顧以衆議紛淆，莫衷一是，故終清之世，迄無改革之成效也。

民國肇造，百度維新。厘定地方行政區域，及縮小省區等議論，幾爲時論之重心。及至天壇議憲，以「省制入憲」問題，釀成政黨間之大鬥毆。由此種種，足徵當時人士對於地方政制之重視。第終以各方意見歧趨；益以國是未定，政軌失常，爭辯多年，徒成空論而已。

現行地方政制，雖基於十五年省政府組織法之公布，相備於十八年縣組織法之頒行。實施以來，流弊滋多，政弦更張，舉國同感。比及抗戰軍興，地方行政機構之弱點，益益暴露，於是縣各級組織綱要乃應運而生，今日各級地方政府正悉力以圖實施，然其成敗利鈍，猶有待事實之證明也。

總右所論，則吾國之議改革地方制度，自清末迄今，垂三十餘年。其間學者之研討，志士之實驗，亦可謂煞費苦心，然其結果，則不惟迄無善制，且迄無定論。今者省制固有

得改革。縣制亦猶在試行，是則數十年來之宿題。而待吾人之探究也。查篇之作，乃由往
制之演進，迄於現制之體系，作一探本溯源之敘述。至其利弊得失亦分別論及，並盡供徵
造意見，以就正國人。於此有應申論者二：一則茲篇所論，僅及普通地方制度，特種政
制。未遑詳論，蓋特種制。乃為適應特殊事實而設，不足以為通制也。二則茲篇取材，截
止於三十年前，嗣後所頒章制，有待將來之增訂。三則筆者執筆期間，曾三度地病，常
於病榻支離之鋪筆綴稿，其庸淺爾爾，自在意中，倘荷高明指正，寧幸以俟。日之照計。
而已。

民國三十年十月羅志淵贈于巴蜀

此書之編，其意蓋在使吾人得見地方行政之變遷，及其所以變遷之由。其所以變遷之由，蓋由於社會之變遷，而社會之變遷，又由於經濟之變遷。故欲求地方行政之進步，必先求經濟之發達。此書之編，實為吾人研究地方行政之重要參考。

此書之編，其意蓋在使吾人得見地方行政之變遷，及其所以變遷之由。其所以變遷之由，蓋由於社會之變遷，而社會之變遷，又由於經濟之變遷。故欲求地方行政之進步，必先求經濟之發達。此書之編，實為吾人研究地方行政之重要參考。

此書之編，其意蓋在使吾人得見地方行政之變遷，及其所以變遷之由。其所以變遷之由，蓋由於社會之變遷，而社會之變遷，又由於經濟之變遷。故欲求地方行政之進步，必先求經濟之發達。此書之編，實為吾人研究地方行政之重要參考。

279118

62点

目次

上篇

地方政制之史的發展

第一章

秦代郡縣之形成

第一節

郡縣制之濫觴

第二節

郡縣制之確立

第三節

郡縣制之發展

第二章

漢初之郡國制及後漢之州郡縣

第一節

封建與郡縣之並行

第二節

地方政制之體系

第三節

郡縣內佈組織之變遷

第四節

地方政制與地方吏治

目次



FUDAN JFZ000098666S 復旦圖書館

九

國史

三四

試讀

第三章 南北朝郡縣制之演變及回復

.....三四

第一節 州制

第二節 郡制

第三節 縣制

第四節 隋代州郡之更替

第四章 唐代之州縣制

.....四九

第一節 道府考

第二節 州制

第三節 縣制

第四節 地方政制與地方政治

第五章 宋代中央集權下之地方制度

.....六四

第一節 地方政制之根本政策

第二節 地方政制之實況

第三節 反中央集權之理論

第六章 元代行省之創制及其路府州縣制……………八五

第一節 遼金地方政制之回顧

第二節 行省制

第三節 路府州縣制

第四節 鄉制

第七章 明代之省府縣制……………九六

第一節 司道與督撫

第二節 府制

第三節 縣制

第四節 鄉制

目次

國立中央圖書館
E. 1. 0. 16

第八章

清代之督撫制及其府廳州縣

第一節

督撫之職權及布按之組織

第二節

府廳州縣制

第三節

地方政治

第四節

改革地方政治之議

中篇 地方行政之權限問題

第九章

中央地方權限之劃分

第一節

治權行使分配之學說及其在我國之爭議

第二節

地方會議之詮釋

第三節

現行法令中權限劃分之檢討

第四節

餘論

第十

省縣行政區域調整

一六四

第一節 引言

第二節 縮小省區圖建

第三節 整理縣行政區域問題

下 篇 現行地方行政制度

第十一章 省 制

一八三

第一節 現行省制之由來

第二節 省政府組織

第三節 現行省制之流弊及其補救辦法——合署辦公制

第四節 抗戰期間省官制之演變

第五節 結語

第十二章 行政督察專員制度

二一七

中國地方行政制度

第一節 專員制度之淵源

第二節 專員制度之演進

第三節 專員公署之組織

第四節 專員之兼職

第五節 專員制度存廢問題

第十二章 縣制

第一節 民元以來縣制之回顧

第二節 新縣制之特徵

第三節 縣行政組織

第四節 縣司法處之組織

第五節 縣地方自治之體系

第十四章 市制

第一節 市制概說

第二節 我國市制之演進

第三節 我國現行市制

上篇 地方政制之史的發展

第一章 秦代郡縣制之形成

第一節 郡縣制之濫觴

周禮有比閭族黨之制，（註一）管子有軌里連鄉之法，（註二）世之論者，據以爲吾國地方政制之濫觴，實屬不足。蓋周禮之「比」，管子之屬僑若，世所定讞。竇僑籍以爲觀，殊類乎海區撈月也。

論者有以始皇廢封建置郡縣，認爲地方政制之所託始，亦有未當。夫封建之制，衰於戰國，郡縣建置，見於春秋，傳稱趙簡子誓師詞曰：「克敵者上大夫受縣，下大夫受郡」。（註三）更證楚滅陳，楚子攝以之爲縣之例，（註四）則春秋之世，已有縣郡之建置矣。原夫縣之興也，其源有三：

一、滅諸侯之國以爲縣；如楚滅九國，皆置以爲縣。（註五）

二、鄉聚邑以爲縣。如秦孝公十二年併諸小鄉聚爲大縣，共四十一縣。（註六）

三、分私家之田以爲縣。如晉分祁氏田爲七縣，羊舌氏田爲三縣。（註七）

第一章 秦代郡縣之形成

當時縣之長官，各國異制：有曰宰（魯衛之制）有曰尹，曰公，（楚制）有曰大夫。（晉制）我人讀論語，一則曰：「子游爲武城宰」，再則曰：「舊令尹之政，必以告新令尹」，而傳稱：「諸侯縣公，皆廢寡人」，「趙衰爲原大夫」，是徵其稱謂之不一矣。（註八）

郡之爲制，託始於邊緣之境，史記稱：「趙置雲中，雁門，代郡，燕置上谷，漁陽，台北平，遼西遼東郡。以拒胡，魏置河西，上郡，以與戎界邊」。（註九）釋名云：「郡，聚也，人所聚聚也」。（註十）蓋以所得戎翟之地，遠隔邊際，使人守之，爲戎翟居民長，以便羣聚而居，故名曰郡耳。

若夫郡縣之關係，初則縣大而郡小，傳所稱：「上大夫受縣，下大夫受郡」是也。迨及戰國而郡大而縣小，故甘茂謂秦武王曰：「宜陽大縣，名曰縣，其實郡也」。（註十一）

總之，春秋之世，取人土地而仍以之分封者，猶數數見，及春秋之末，分封漸鮮，而多以之爲郡縣，迨至戰國，郡縣益多。如秦武公十年伐邽或初邽之，十一年初縣杜邽。厲公三十一年初縣頻陽。秦孝公時，制定縣令之官，創以吏治縣之制。嗣是以還，滅國卽爲郡縣，如惠文君十年魏納上郡十五縣，十一年義渠。後九年，滅蜀爲蜀郡。後十三年滅楚漢中取地六百里置漢中郡，昭襄王二十一年，伐齊河東爲九縣。廿九年取韓鄆爲南郡。

三十年取巫郡及江南爲黔中郡。三十三年攻魏，魏入三縣請和。三十四年秦與魏韓上庸地爲一郡。三十五年，置南陽郡。四十四年，取韓南郡。五十一年攻趙取二十餘縣。莊襄王元年，以東周爲三川郡。四年，攻上黨，置太原郡（註十二）。始皇五年，拔魏五十城，置東郡。十七年滅韓以爲潁川郡。十九年滅趙以爲邯鄲郡。二十二年滅魏以爲鉅鹿郡。二十四年滅楚以爲楚郡。二十五年降越君以爲會稽郡。二十六年滅齊以爲琅琊郡。（註十三）由是以觀，則始皇統一宇內後之所以廢封建置郡縣者，理也亦勢也。

第二節 郡縣制之確立

郡縣之制，雖非始於嬴秦，然而秦代對於吾國地方政制，確有絕大之貢獻：

一曰變分權制爲集權制：秦以前爲封建政治時代。封建政治之特徵，卽爲政權之分化。雖曰：「普天之下，莫非王土，率土之濱，莫風王臣」，然天下之土地人民，並非掌握於王之手，而是分封於同姓異姓之諸侯。爲諸侯者，於其封境之內，食其地之所入，役所屬之人民。諸侯關於民政財政之措施，不必請示於中央，中央亦不預此等瑣務。民財兩政之分割，卽爲政權之分化，換言之，卽爲分權制。自秦併吞六國，統一宇內，丞相綰猶言：「諸侯初破，燕齊荆地遠，不爲置王，毋以填之，請立諸子，惟上幸許」。始皇下其議於羣臣，羣臣皆以爲使，而素主集權主義之廷尉李斯則曰：「周文武所封子弟，同姓甚

中國地方行政制度

衆，然後虜疏遠，相攻擊如讎，諸侯民不歸，天子弗能禁止，今海內賴陛下神靈一統，皆爲郡縣，諸子功臣，以公賦稅重賞賜之，甚足易制，天下無異意，則安寧之術也，置諸侯不便」秦始皇於諸說紛陳之中，贊同李斯之議，其言曰：「天下共苦戰鬥不休，以有廢王，賴宗廟天下初定，又復立國，是兩兵也，而求其寧息，豈不難哉，延尉議是……」（註十四）始皇之所謂「樹兵」，卽爲分權之實質，故殷周廢封建而分天下爲三十六郡，（註十五）郡各置縣。郡縣守令，爲皇帝之行政人員，而非世襲之封邑主。封主除有大逆不道，或欺侮中央，天子得與師討伐外，平時求便撤換；而行政人員，則可隨時任免，更無食地役民之可言，此爲集權之特色，實自嬴秦始之。

二曰確定地方政制爲郡縣二級制：嬴秦以前，雖有地方政制之雛形，且有郡縣之名稱，然而各國異制，系統紊然，自始皇混一宇內，從李斯議，乃確定郡縣爲劃一之地方政制組織，故漢書地理志曰：「秦兼并四海，不立尺土之封，分天下爲郡縣」，此爲中國政治組織上之一大轉變影響於後世者至鉅。查申述郡縣之組織如次：

（甲）郡之組織：始皇爲採極端集權之主，於郡之組織中，亦充分表現其集權之精神，具體言之，卽郡之組織，係採放，軍二權分立之原則：

（一）政：主政者爲郡守，郡守之重要佐治人員則爲丞。故漢書云：「郡守秦官，掌治其郡。秩二千石，有丞，邊郡又有長史，掌兵馬秩皆六百石」。

(2) 軍：主軍者爲郡尉，漢書稱：「郡尉秦官，佐守典武職甲卒，秩比二千石，有丞，秩皆六百石。」(註十六)

自表留書之，郡尉係「佐守典武職甲卒」，則應爲郡守之佐治人員，而不能與郡守分庭抗禮，然如文獻通考所謂：「守尉皆二千石，而俱有丞以佐之，尉丞尊與守等」，則軍與政之分權對立，又烏可疑者？地方軍政分治，卽所以分別向中央負責，使地方無統一勢力，以與中央抗衡，是集權之極致也。

至於監察御史，制爲中央派遣之官吏，所以監察各郡之行政，而非地方政府之人員。漢書百官公卿表謂「監御史，秦官，掌監郡」，於是有人以爲秦之郡制爲守尉監鼎足而立者，實不知監御史爲中央官吏，并非地方吏員，觀乎通典所載「秦以御史監理諸郡，謂之監察御史」益足徵信。縱退一步言，當時有常川駐郡之監御史，亦不過如今日各區監察使署之監察使，其爲中央官員，固昭昭明著也。

(乙) 縣之組織：秦之縣制，爲令長以掌治其縣。凡縣萬戶以上爲令，秩千石至六百石，減萬戶爲長，秩五百石至三百石。是徵秦之縣制，已有等級之分，而以戶之多寡爲分等標準，此則殆爲今日劃分縣等條件之一也。今日縣長之俸給，隨縣等而不固，斯亦猶爲秦制之遺意。縣之佐屬有丞有尉，秩四百石至二百石，是爲長吏，百石以下有斗食佐史之秩，是爲少吏。丞佐令長以治其縣，尉則典治兵。縣令長均由皇帝直接委任，以姓直隸喜

集權而然也。

第三節 鄉制

縣以下之組織：在商鞅時代曾行什伍之法。史記述其法曰：

「秦孝公以商鞅爲左庶長，定變法之令，使民爲什伍，而相收司連坐，不告姦者腰斬，告姦者與斬敵首同賞，匿姦者與降敵同罰」。（註十七）

據註所云，則什伍者，卽「五家相保，十家相連也」。收司則「謂相糾發也。一家有罪，而九家連舉發，若不糾舉，則十家連坐」。足證其法以重禁令，抑反抗爲主旨，而乏變換教訓之旨趣焉。

什伍之法後演變爲鄉亭之制，其嬗變之跡，殊難攷究，鄉亭之制，據漢書所稱：

「大率十里一亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼。三老掌教化，嗇夫職訴訟，收賦稅，游徼微巡禁盜職。縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠，鄉亭亦如之，皆秦制也」。

鄉官職掌，既詳漢書。亭吏所司，尙待研究，史記稱：

「高祖爲亭長，乃以竹皮爲冠，今求盜之薛治之。集解應劭曰：「求盜者，舊時亭之百卒，其一爲亭父，掌閉閣掃除，一爲求盜，掌逐捕盜賊」。（註十八）

又據風俗通云：

「亭長舊名負弩，漢家因秦制，十里一亭，亭長着一亭之長率也……今改爲亭長，陳楚宋魏謂之亭父」。

是以亭父負弩均亭長之別稱也。然則亭之爲制，可以一語結之曰：「亭有亭長，鞅開關掃除兼司雜職，（註十九）其下有求盜，鞅捕逐盜賊」是也。

註一：見周禮卷十。

註二：見管子小匡篇。

註三：見左傳哀二年。

註四：見左傳宣十一年。

註五：楚於莊十四年滅息，十六年滅鄧，僖五年滅莒，十二年滅黃，二十六年滅麇，文四年滅江，五年滅六，滅麇，十六年滅麇，均以爲縣。

註六：見史記秦本紀。

註七：七縣爲：烏，郟，平陵，梗陽，滎水，馬，孟；三縣爲：銅鞮，平陽，楊

氏。見左傳昭二十八節。

註八：參見通典卷三十三。

註九：見史記匈奴傳。