

总编审
杜耀敏

中国

历代

县乡

政府

治政

述要

● 机构沿革

● 官员选拔

● 政府职能

● 名吏列传

中州古籍出版社



ISBN 7-5348-1420-0



9 787534 814204 >

ISBN7-5348-1420-0/K • 498

定价 258.00 元

中国历代县乡政府治政述要

主 编	程广宗	王英杰
	姬国昌	晴 川
副主编	杨德堂	邹辉琳
	赵 飞	胡春帆

中州古籍出版社

(豫)新登字 05 号

中外历代地方政治丛书(全四册)

总编审 杜耀敏

责任编辑 耿相新

中州古籍出版社出版发行 (郑州市农业路 73 号)

河南省保险公司印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开本 136 印张 2170 千字

1995 年 11 月第 1 版 1995 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—5000 套

ISBN7—5348—1420—0/K·498 定价 258.00 元

《中外历代地方政治丛书》

编委会领导成员名单

总 编 审	杜耀敏			
副总编审	杨碧如	张彦森	陈根增	王菊梅
	赵建才	曹 圃	谢宝兴	王英杰
	程广宗	姬国昌	杜冠章	陈全国
	李树铭	蒋益民	魏 真	萧新明
	唐全国	杨丰明	赵新纪	马 懿
	马克勤	刘应安	朱长青	李学敏
	郑志强	邹辉琳		

丛书编辑部主任 邹辉琳

《中国历代县乡政府治政述要》

编审委员名单

王英杰	程广宗	姬国昌	张端书
晴川	杨德堂	赵飞	郭廷华
邹辉琳	齐群跃	刘祖悦	李金贵
孟全有	赵锦堂	胡春帆	别文烈
李宗君	勾志霞	陈松峰	曾勇
曹建煜	侯永胜	薛天法	

个世纪左右的时间,把我们这样一个人口众多、贫穷落后的国家,建设成为具有现代化工业、现代化农业、现代化科学技术、现代化国防的富裕、民主、文明的社会主义强国。而要实现这一宏伟目标,就必须在党的基本理论、基本路线指导下,坚定不移地走改革、开放之路。

改革开放是一项前无古人、后无来者的伟大事业。在推进这项事业的过程中,“摸着石头过河”,往往是在所难免的;但要胜利完成这一事业,却不能在理论与实践上割断与历史的有机联系,而应当在继承和发扬中华民族数千年积累起来的优秀传统文化的基础上,进行新的创造、新的拓展。一方面,马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论,是指导全党、全国人民改革与建设实践的强大思想武器;另一方面,吸收古今中外伟大的政治家、思想家、科学家和杰出人物在创造实践中总结出的丰富经验和知识,也能够使我们不断提高理论修养,更加正确理解和创造性运用建设有中国特色社会主义理论,把改革和建设事业搞得更好。“以史为鉴,可以见兴亡;以人为鉴,可以知得失。”这句名言,至今仍然有它科学的指导价值。纵观古今中外许多不成功的重大改革,除了其它主客观原因之外,割裂历史,不能严肃、认真、科学地总结和吸取以往的历史经验与教训,也是重要原因之一。

毋庸置疑,中国古代的政治文化,从根本上讲,有其严重的历史与阶级的局限性,都是以维护奴隶社会、封建社会制度服务的;其近代部分,也明显地打着资产阶级的烙印。然而,用马克思主义的“两分法”对待历史,剔除其糟粕,吸收其精华,

序 言

中共河南省委副书记 任克礼

杜耀敏、杨碧如、郑志强等同志主持编纂的《中外历代地方政治政丛书》第一部《中国历代县乡政治政述要》与读者见面了。这是一部较有针对性且资料翔实的好书。它以辩证唯物主义和历史唯物主义思想为指导，本着尊重史实、古为今用的原则，以比较严谨的科学态度，博采古今众家之精华，选编了上自周秦、下迄民国数千年间，历朝历代县乡(村)基层政权有关政府机构设置、官吏选拔使用与管理、历代治县思想经验及名县官列传等多方面的内容，并对历代基层治政的成败得失，进行了扼要的探讨，既简且周于事，又博而得其要，有较深的立意，有很好的启示，值得基层领导干部认真一读。

我国是一个具有灿烂而又悠久政治文化的文明古国，在数千年的历史发展过程中，各个朝代、各个时期，都有很多政治家、思想家和有识之士，在从事政治领导实践的同时，从理论上总结出丰富、深邃而富有教益的治政经验与见解，也涌现出许多杰出人物，建树过足以彪炳千古的政绩，这些不仅对中国政治文化，而且对世界政治文化，都是不可磨灭的贡献。当今，我国正处于改革开放的伟大历史时期，党中央一系列建设有中国特色社会主义的战略规划与决策，其目标就是要用半

述要》一书,以大量篇幅综述了历代对各级官吏的职能和责任方面的规定和要求,也简述了一系列优秀官吏敬职勤政、爱国爱民的动人事迹,虽然只限于县、乡基层官吏,却给我们各级领导干部以深刻的警策。我们的基层领导干部,绝大多数既是共产党人,又是人民群众的优秀分子,党和政府把我们选派到一定的领导岗位上,肩负着庄严而神圣的历史使命,不但应该认真落实上级政府交给的政治任务,而且应该成为人民大众忠诚的公仆,兢兢业业,恪尽职守。“州牧县令,乃亲民之官,吏治之始基也。贡赋狱讼,尔实司之,品秩虽卑,任职綦重。”“吃百姓之饭,穿百姓之衣,莫道百姓可欺,自己也是百姓;得一官不荣,失一官不辱,勿说一官无用,地方全靠一官。”“些小吾曹州县吏,一枝一叶总关情。”在封建社会,上自皇帝,下至州县官吏,尚且能够十分深刻认识基层领导者的重要性及其职守的不可玩忽,更何况我们今天身为共产党人的各级干部呢?因此,只有明确自己的职守和肩负的责任,才能真正体会到“载舟覆舟,所宜深慎”的政理,发扬“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”的优良治政传统,在工作实践中省身克己,敬职勤政,圆满完成党和人民赋予我们的光荣任务。

三是知重人才方能知所以兴政。《中国历代县乡政府治政述要》以较多的篇幅,介绍了封建时代各个时期在选拔官吏上所进行的探索、实践,综述了各个主要朝代官吏选拔使用与管理的方式与法规制度。上从早期的乡举里选、察举征辟、九品中正,下到科举取仕、八股选官,以及纳钱买官、恩荫拜爵等等,既有成功的经验,也有失败的教训,读后开人眼界,发人深思。前事不忘,后事之师。在改革开放、不拘一格选用人才的今

也是我们党的一贯立场。《中国历代县乡政府治政述要》一书在编纂中致力于温故知新、以古鉴今,有较强的针对性和历史借鉴作用。广大干部尤其是基层领导干部至少可以从以下几个方面受到启示:

一是知奉法度方能知所以为政。《中国历代县乡政府治政述要》综述了大量史料,说明历史上许多朝代,在上升与发达阶段,都非常注重法律和规章制度的建设与实施。古语说得好:“法不法则令不行”、“不以规矩,不能成方圆。”尤其是在我们这样一个人口众多的国度,无论是改革,还是建设,创造性和秩序性都是缺一不可的。党中央一再强调要正确处理好改革、发展与稳定的关系,也正是这个道理。该书用大量篇幅,从古代基层政府机构设置沿革、职官与人事制度等多方面,强调了古代在行政立法与制度实践中所达到的高度,这是具有积极借鉴意义的。当前,党和国家干部人事制度的改革,目标是建立起一整套适应社会主义市场经济体制需要的、精简高效的领导与管理机构。为此,既要继承我们建国以来所有的成功经验,又要吸收我国古代行之有效的 ways 方法,借鉴国际上特别是发达国家所取得的先进成果,而这一切,都应在一种科学与理性精神的指导下进行。一方面,我们鼓励有一种闯劲、冒劲,有一种向陈旧落后体制和传统观念决裂的勇气和决心;另一方面,也决不意味着没有科学精神、没有组织规划、没有秩序步骤地“一窝蜂”、“一齐上”。相反,我们强调的是在各级党和政府的领导下,根据客观条件可能,有组织、有领导、有法规、有制度地去改革、创新和发展。

二是知守职责方能明所以勤政。《中国历代县乡政府治政

天,怎样才能建立起一套科学、严谨的干部选拔任用制度和监督制约机制,使优秀人才能够脱颖而出,使各级领导班子能够经常吸收新鲜血液、不断吐故纳新、保持蓬勃旺盛的凝聚力和战斗力,这是一个迫切需要解决的课题。这部书告诉我们,不管历史发展到什么时代,“人(才)存政举,人(才)亡政息”,都将是一个颠扑不破的真理。

四是知讲方略才能知所以善政。所谓讲“方略”,就是讲领导者的决策能力和领导艺术。《中国历代县乡政府治政述要》以不少的篇幅,介绍了古代县府官员的治政经验及体会。这些经验和体会是封建时代特定环境里的产物,有其陈旧过时的一面,不可能放之四海、古今中外而皆准,但也不能说就完全失去了借鉴意义。治一国必治一省,治一省必治一地(市),治一地(市)必治一县,治一县必治一乡;治一县一乡,就必须要注意研究和总结治政的方略及其经验教训,这样才能不断提高领导者的决策能力及管理水平。

《中国历代县乡政府治政述要》主要是针对基层政治领域的,这个视角很有其独到性。当然,这里并不是说该书就没有缺陷。杜耀敏等数十位参与编纂的同志们,大多数肩负着实际工作的责任,没有充裕的空闲时间进行无懈可击的研究,但他们在繁忙的工作之余,能够注意理论知识的学习与探索,这种精神是应该给予肯定和支持的。

目 录

第一编 中国历代县乡机构的沿革与政府职能

第一章 县乡机构的沿革

第一节	“县”的由来及演变	(2)
第二节	秦汉时期的县乡机构概况	(6)
第三节	三国两晋南北朝时期县乡机构概况	(12)
第四节	隋唐五代宋金时期县乡机构概况	(18)
第五节	元明清时期县乡机构概况	(22)
第六节	北洋政府与国民党时期县乡机构概况	(26)
简短的结论 古代基层政府组织建设与中国近代落后的关系		
第七节	县府衙门:建筑及其功能	(38)
附录:		
(1)	内乡县衙楹联琐谈	(43)
(2)	天理·国法·人情	(45)
(3)	内乡衙署杂记	(45)

(4)内乡县衙琐事	(48)
(5)清末短命的“市乡制”	(50)
(6)内乡县明清县府衙门旧图	(51)

第二章 历代县府职能述要

第一节 决讼断辟	(53)
----------------	------

附录:历代刑法常识简介	(63)
-------------------	------

(1)古代法典体系中的四种形式	(63)
(2)古代刑罚手段综览	(64)
(3)古代主要刑罚刑名小介	(66)
(4)“绍兴师爷”点滴	(70)
(5)清末民初监狱内幕	(74)

第二节 征税纳粮	(75)
----------------	------

附录:(1)《嘉庆山阴县志》载古代山阴县税征小史	(88)
--------------------------------	------

(2)内黄县民国初期田赋小介	(99)
(3)浙江巡抚关于严格依法征税的飭令	(102)
(4)历代工商田赋税征知识概览	(103)

第三节 科举与兴学	(117)
-----------------	-------

附录:(1)八股取士与中国近代科学的落后	(130)
----------------------------	-------

(2)历代科举与教育知识概览	(135)
(3)古代科举制度的社会影响和限制	(141)
(4)科举制度的最终废除	(144)

第四节 “兴养立教”:中国古代的社会教育	(145)
----------------------------	-------

附录:(1)白话《礼记》节选	(162)
----------------------	-------

(2)《颜氏家训》选读	(166)
(3)古代的“三教九流十家”	(177)

第五节 社会管理与公益事业的兴举	(178)
------------------------	-------

(1)道路桥梁、馆舍驿递的兴建与维护	(178)
(2)户籍登记与管理	(179)

(3)河渠疏浚与水利兴举	(180)
(4)社会治安管理	(181)
(5)灾荒赈济	(182)
(6)经济开拓与市场经营管理	(183)
(7)扶危济困与慈善机构的兴举	(186)
附录:①论驿传之害	(186)
②清代浙江布政司关于严禁滥役民夫滥收杂费的饬令	(189)
③有关专家对近代中国县乡经济与社会落后原因的 探讨	(192)

第三章 历代乡村治政述要

第一节 西周至明代的乡政	(229)
第二节 清代的基层社会组织与乡绅	(234)
第三节 血脉崇拜的圣殿:祠堂、牌坊与“社”	(250)
附录:(1)家族自治显影——茶坑的自治	(265)
(2)中国古典文献中记载的最著名的两个“乡规 民约”	(267)
(3)中国古代民间独特的社教景观:安徽歙县 棠樾石牌坊群	(271)
(4)中国古代封建家族共产主义组织:义门	(273)
(5)中国古代封建家族社会主义组织:义庄	(274)
(6)中国古代民间自发产生的民主义政场所:乡校	(280)
(7)清末苏州的地主与农民	(281)
(8)清代思想家乡治文选	(285)
(9)费孝通论乡土社会与长老统治的优与劣	(286)
(10)梁漱溟先生的乡村建设理论(摘录)	(299)

第二编 中国历代县乡官员的职级待遇、选拔使用与管理

第一章 古代县乡各级官员的行政级别与待遇

第一节 知县	(307)
附录:(1)清代县官其它有关的公务制度	(316)
(2)清代官员的官服	(317)
(3)清代官员的帽子与顶戴花翎	(317)
(4)明朝品官岁俸与服简表	(318)
(5)清代品官岁俸与服简表	(319)
(6)清代地方官仪仗、轿制简表	(320)
(7)同为知县,级差悬殊	(321)
(8)清代康熙朝内乡县政府机构设置简表	(322)
(9)内乡县清顺治至民国县官更迭表	(323)
(10)《通典》载古代县官上任之礼	(329)
第二节 县乡其他主要官吏	(329)
县丞	(329)
县尉	(330)
主簿	(331)
典史	(332)
巡检	(332)
县学教谕、训导	(333)
附录:(1)古代县府官员的“力禄”与“优免”	(333)
(2)两汉县官俸禄的“半钱半谷制”	(335)
(3)北宋时期钱的购买力与兑换率	(336)
录事	(337)
驿丞	(337)

税课大使	(338)
仓大使	(338)
库大使	(338)
医学·阴阳学·僧会	(338)
诸曹掾史	(339)
乡官的职级及其待遇	(339)
县、乡、村政府内的各种低级吏职及待遇	(341)
附录:中国历代乡官名称、职掌及级别简表	(345)

第二章 古代县府官员的选拔、使用与管理

第一节 官员选拔的各种主要方式	(348)
-----------------------	-------

附录:(1)包拯论县令不可轻授	(362)
-----------------------	-------

(2)明朝内黄县府主要官员学历、治绩一览表	(364)
-----------------------------	-------

第二节 官员的考课、升降与监察方式	(375)
-------------------------	-------

第三节 历代政府对官员职务犯罪的惩处 ...	(384)
------------------------	-------

附录:古代慎选慎用县府官吏名文选萃	(394)
-------------------------	-------

(1)唐玄宗诏试县令	(394)
------------------	-------

(2)世宗宪皇帝给州县官员的特别指示	(395)
--------------------------	-------

(3)张九龄上封事书(节选)	(397)
----------------------	-------

(4)论怎样做好一个县官	(399)
--------------------	-------

(5)关于考核州县官政绩的建议	(403)
-----------------------	-------

(6)请禁滥调的建议	(405)
------------------	-------

(7)察吏八则	(406)
---------------	-------

第三章 北洋政府及国民党时期县乡官吏 选拔使用及管理的有关法规

第一节 北洋政府时期	(410)
------------------	-------

第二节 国民党统治时期	(433)
-------------------	-------

附录:(1)民国初期常熟县的选举	(449)
(2)梁漱溟先生论近代中国基层政治落后的主要原因	(452)

第三编 中国历代治县思想、 经验与名县官列传

第一章 中国古代八大优秀治县思想

(一)民本思想	(468)
(二)仁政思想	(475)
(三)重农思想	(479)
(四)崇礼思想	(485)
(五)明法思想	(490)
(六)敦俗思想	(496)
(七)重教思想	(512)
(八)清官政治思想	(519)

第二章 历代治县经验萃编

第1则至第107则	(537)
-----------------	-------

第三章 历代名县官列传

(一)战国名县宰宓子贱	(588)
(二)著名邳令西门豹	(589)
(三)以亭长、县令而得天下的刘邦	(591)