

中國地方行政制度史

四川人民出版社



# 中国地方行政制度史

程幸超 著

四川人民出版社

1992·成都

川新登字001号

责任编辑：刘运勇  
封面题字：黄稚荃  
封面设计：杨宏跃  
技术设计：何 华

**中国地方行政制度史**

程幸超 著

四川人民出版社出版 (成都盐道街3号)

四川省新华书店经销

凉山州红旗印刷厂印刷

开本850×1168mm 1/32印张10.25 插页1 字数210千

1992年11月第1版 1992年11月第1次印刷

ISBN7-220-01581-X/K·211 印数：1-1,000

定价：5.50元

# 出版说明

本书是作者在解放前上海中华书局出版的《中国地方行政史略》的基础上增补内容而写成。作者研究中国地方行政制度史多年，在该书中较详细地论述了周代至清代三千年来地方行政制度的演变情况，对了解和研究中国地方行政制度史，对建设有中国特色的社会主义行政管理体制，有一定的参考价值。

由于作者已经去世，出版前仅对书稿中某些明显的疏误作了订正，对涉及学术上某些值得商榷之处，只好仍其旧或加注说明；原底稿有辛亥革命后的部分内容，因作者未及整理，也无法补足。

编者

1991年9月11日

VAT 98/05

# 自序

中国人民正在中国共产党的领导之下，齐心协力地建设有中国特色的社会主义。可以肯定，勤劳智慧的中国人民，一定能够出色地完成这个艰巨而伟大的任务。

要建设有中国特色的社会主义，必须在建立有中国特色的社会主义经济基础的同时，相应地建立起有中国特色的社会主义行政管理体制。只有这样，中国的社会主义建设事业，才能少走弯路，顺利进行，早日达到预期的目的。

在建立和完善有中国特色的社会主义行政管理体制的过程中，应该重视借鉴中国的历史经验。因为建立和完善社会主义行政管理体制而要有中国特色，就意味着必须总结和吸收中国行政管理的历史经验。中国是一个文明古国，几千年来积累了丰富的行政管理经验。对于这些历史经验，只要运用马克思列宁主义的观点和方法来进行批判的总结，一定可以对建立和完善有中国特色的社会主义行政管理体制提供有借鉴意义的东西。

在进行行政管理体制的改革中，地方行政制度的改革，应该引起足够的重视。因为地方政府和人民的关系更为直接，地方行

政制度是否完善，是否合理，对人民来说，是有切身利害关系的。

在中国古代，从秦汉以来，各级地方政府的机构设置和人员配备，包括机关勤杂人员的数目，都有法律规定。从这些规定，可以看得出来，我们的先人对地方行政制度是经过细心研究的。所有这些都值得我们很好地总结，很好地学习和借鉴。

要总结中国地方行政的历史经验，就必须重温一下中国地方行政制度的历史。这本书，就是根据我的学习笔记编成的。当然，要总结中国地方行政制度的历史经验，仅仅阅读这本书是不够的。这本书不过是抛砖引玉，希望能有这方面的更为完备详尽的著作出版。四十年前，中华书局在上海曾出版过我编写的一本名叫《中国地方行政制度史略》的小册子。那本小册子内容粗疏，现在补充了一些材料，将那本小册子重新改写成这本书。所以，这本书只是比我以前所写的那本小册子略有提高而已。真正的佳作，还有待博学之士。

我年老有病，学识荒疏，而又是匆忙写成，书中错误之处在所难免，请读者指正。

1987年7月1日

程幸超自序于重庆歌乐山下西南政法学院时年七十四

# 目 录

|            |                                   |    |
|------------|-----------------------------------|----|
| <b>第一章</b> | <b>古籍中作为地方制度而记载的“州”</b>           |    |
|            | 和“服” .....                        | 1  |
| <b>第二章</b> | <b>西周分封制之下的地方制度</b> .....         | 8  |
| <b>第三章</b> | <b>郡县制的萌芽</b> .....               | 12 |
| 第一节        | 郡和县最初出现的情况 .....                  | 12 |
| 第二节        | 县和郡最初的行政官长 .....                  | 18 |
| <b>第四章</b> | <b>全面实行郡县制的秦代地方行政制度</b> .....     | 23 |
| 第一节        | 秦代确立郡县制 .....                     | 23 |
| 第二节        | 关于秦代郡的划分问题 .....                  | 24 |
| 第三节        | 秦代各级地方政权机构的官吏设置 .....             | 26 |
| (一)        | 秦代内史的官吏设置 .....                   | 26 |
| (二)        | 秦代郡的官吏设置 .....                    | 27 |
| (三)        | 秦代县的官吏设置 .....                    | 28 |
| <b>第五章</b> | <b>西汉所实行的郡县制和分封制并行的特殊制度</b> ..... | 32 |
| 第一节        | 西汉地方制度概述 .....                    | 32 |

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| 第二节 西汉的京都特别区——三辅                | 34        |
| 第三节 西汉的郡                        | 36        |
| (一) 郡的行政官长——太守                  | 36        |
| (二) 太守官署的组织                     | 39        |
| (三) 郡的军事官长——都尉                  | 43        |
| 第四节 西汉的王国                       | 44        |
| (一) 西汉分封诸王的原因                   | 44        |
| (二) 西汉王国情况的变化                   | 45        |
| 第五节 西汉的县、邑、道和侯国                 | 48        |
| (一) 西汉的县、邑、道                    | 48        |
| (二) 西汉的侯国                       | 51        |
| <b>第六章 虚三级的地方行政制度的开始</b>        | <b>57</b> |
| 第一节 州的开始划分                      | 57        |
| (一) 划分州的原因                      | 57        |
| (二) 州的性质                        | 58        |
| 第二节 西汉时州和郡国的关系                  | 60        |
| (一) 西汉时各州刺史分别监察哪些郡国             | 60        |
| (二) 西汉时刺史监察郡国的一些规定              | 61        |
| <b>第七章 实行州、郡、县虚三级制的东汉地方行政制度</b> | <b>65</b> |
| 第一节 东汉地方制度概述                    | 65        |
| 第二节 东汉的州                        | 66        |
| (一) 东汉时的十三州和西汉时的十三州不同           | 66        |
| (二) 刺史和州牧的更替                    | 67        |
| (三) 东汉刺史的职权大于西汉刺史               | 68        |
| (四) 东汉时刺史官署的组织                  | 69        |
| 第三节 东汉的郡和王国                     | 72        |



|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| (一) 东汉的郡                           | 72 |
| (二) 东汉的王国                          | 75 |
| (三) 东汉时各州刺史分别监察哪些郡国                | 76 |
| 第四节 东汉的县、邑、道和侯国                    | 77 |
| (一) 东汉的县、邑、道                       | 77 |
| (二) 东汉的侯国                          | 79 |
| <b>第八章 大同小异的魏、蜀、吴三国的地方行政制度</b>     | 81 |
| 第一节 魏、蜀、吴三国的疆域                     | 81 |
| (一) 概说                             | 81 |
| (二) 魏国的州郡                          | 82 |
| (三) 蜀国的州郡                          | 83 |
| (四) 吴国的州郡                          | 83 |
| 第二节 三国地方行政制度                       | 84 |
| (一) 概说                             | 84 |
| (二) 魏国的地方行政制度                      | 84 |
| (三) 蜀国的地方行政制度                      | 86 |
| (四) 吴国的地方行政制度                      | 87 |
| (五) 遥领和虚封                          | 88 |
| <b>第九章 再度实行郡、县制和分封制并行的西晋地方行政制度</b> | 90 |
| 第一节 西晋的分封制                         | 90 |
| (一) 西晋大力推行分封制的原因                   | 90 |
| (二) 西晋分封制的内容                       | 91 |
| (三) 西晋实行分封制的恶果                     | 92 |
| 第二节 西晋的郡县制                         | 92 |
| (一) 西晋的州                           | 92 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| (二) 西晋的郡                       | 93  |
| (三) 西晋的县                       | 94  |
| <b>第十章 紊乱的东晋南北朝时期的地方行政制度</b>   | 97  |
| 第一节 地方制度紊乱的根本原因——侨州郡县制度<br>的建立 | 97  |
| (一) 侨州郡县制度建立的原因                | 97  |
| (二) 侨州郡县制度最初形成的情况              | 98  |
| (三) 侨州郡县制度的复杂化                 | 99  |
| 第二节 东晋南北朝时期地方行政制度的紊乱情形         | 101 |
| (一) 滥置州郡                       | 101 |
| (二) 地方行政制度中的奇特现象               | 103 |
| <b>第十一章 大力进行改革的隋朝地方行政制度</b>    | 106 |
| 第一节 隋代大力改革地方行政制度               | 106 |
| (一) 改革的困难                      | 106 |
| (二) 必须进行改革                     | 107 |
| (三) 改革的内容                      | 109 |
| 第二节 隋朝再度实行郡县两级制                | 111 |
| (一) 隋炀帝将州改为郡使州县两级制变为郡县两<br>级制  | 111 |
| (二) 隋代的郡                       | 111 |
| (三) 隋代的县                       | 112 |
| 第三节 隋朝几种特殊的地方制度                | 113 |
| (一) 设置行台尚书省统揽一个大区的军政事务         | 113 |
| (二) 设置总管掌管一州军政                 | 113 |
| (三) 设置刺史分别巡察全国各地               | 114 |
| <b>第十二章 实行道、州、县三级制的唐代地方行</b>   |     |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| <b>政制度</b> ·····                    | 117 |
| 第一节 唐代地方区划·····                     | 117 |
| (一) 概说·····                         | 117 |
| (二) “道”是唐代的监察区·····                 | 118 |
| (三) “州”和“郡”在唐代是同一行政区域的不<br>同名称····· | 120 |
| (四) “府”在唐代是为了提高某个州的地位而改<br>称·····   | 123 |
| (五) “县”是唐代的基层行政区域·····              | 127 |
| 第二节 唐代各级地方政府的组织·····                | 129 |
| (一) 概说·····                         | 129 |
| (二) 唐代各道监察官的设置·····                 | 129 |
| (三) 唐代各州刺史官署的组织·····                | 131 |
| (四) 唐代各京都府官署的组织·····                | 136 |
| (五) 唐代各都督府官署的组织·····                | 137 |
| (六) 唐代各县令官署的组织·····                 | 138 |
| 第三节 唐代变态的地方政权机构——节度使官署·····         | 143 |
| (一) 概说·····                         | 143 |
| (二) 节度使制度的兴起和安史之乱·····              | 143 |
| (三) 节度使制度的延续和唐朝的灭亡·····             | 144 |
| (四) 节度使制度对地方行政制度的破坏·····            | 146 |
| 第四节 唐代边疆少数民族地区的地方行政制度·····          | 147 |
| (一) 都护府的建置和丝绸之路的打通·····             | 147 |
| (二) 关于安西北庭两大都护府·····                | 149 |
| (三) 关于安北单于两大都护府·····                | 151 |
| (四) 关于安东安南两都护府·····                 | 153 |

|   |     |
|---|-----|
| (五) 各都护府官署的组织                               | 154 |
| <b>第十三章 中央集权的宋代地方行政制度</b>                   | 158 |
| <b>第一节 中央集权下的地方政府</b>                       | 158 |
| (一) 节度使制度必须改革                               | 158 |
| (二) 改革节度使制度的结果——加强了中央政府的<br>权力              | 159 |
| <b>第二节 宋代的地方区划</b>                          | 160 |
| (一) 概说                                      | 160 |
| (二) 宋代的路                                    | 160 |
| (三) 宋代的府州军监                                 | 162 |
| (四) 宋代的县                                    | 166 |
| (五) 北宋地方区划表                                 | 166 |
| (六) 南宋地方区划表                                 | 171 |
| <b>第三节 宋代各级地方政府官吏的设置</b>                    | 174 |
| (一) 宋代路级官吏的设置                               | 174 |
| (二) 宋代府州军监级官吏的设置                            | 177 |
| (三) 宋代县级官吏的设置                               | 180 |
| <b>第十四章 不够正规的辽、金、西夏的地方行政制<br/>        度</b> | 183 |
| <b>第一节 辽代的地方行政制度</b>                        | 183 |
| (一) 辽地方行政制度的特点                              | 183 |
| (二) 辽地方行政制度的情况之一——北面系统的<br>情况               | 184 |
| (三) 辽地方行政制度的情况之二——南面系统的<br>情况               | 185 |
| (四) 辽所特有的一种地方行政区域——头下州军                     | 189 |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 第二节 金代地方行政制度·····                  | 190        |
| (一) 金的地方政制·····                    | 190        |
| (二) 金的地方区划·····                    | 192        |
| 第三节 西夏的地方行政制度·····                 | 195        |
| (一) 研究西夏地方行政制度的困难·····             | 195        |
| (二) 西夏的州·····                      | 196        |
| (三) 西夏的郡和府·····                    | 199        |
| <b>第十五章 开始实行实三级制的元代地方行政制度·····</b> | <b>201</b> |
| 第一节 实三级的地方行政制度的开始·····             | 201        |
| (一) 省开始成为一种地方行政区域·····             | 201        |
| (二) 元代开始实行实三级的地方政制·····            | 202        |
| 第二节 元代各级地方政府·····                  | 203        |
| (一) 元代的省·····                      | 203        |
| (二) 元代的路、府、州·····                  | 205        |
| (三) 元代的县·····                      | 210        |
| (四) 元代的三级制有例外·····                 | 212        |
| 第三节 元代对边疆地区的管理·····                | 213        |
| (一) 元代广阔的边疆地区·····                 | 213        |
| (二) 用同管理内地一样的办法来管理边疆·····          | 214        |
| (三) 用特殊制度来管理边疆·····                | 215        |
| <b>第十六章 以布政使司为主要地方行政区域的明代</b>      |            |
| <b>地方行政制度·····</b>                 | <b>219</b> |
| 第一节 明代的布政使司·····                   | 219        |
| (一) 明初布政使司的建置·····                 | 219        |
| (二) 明代的“直隶”制度·····                 | 220        |
| 第二节 明代地方政制·····                    | 221        |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| (一) 明代地方政制是实三级制                  | 221 |
| (二) 明代布政使司的官制                    | 222 |
| (三) 明代府、州、县的设官                   | 223 |
| (四) 明代各府州县中的其他官署                 | 226 |
| (五) 明代省的派出机关——道                  | 228 |
| 第三节 明代地方区划                       | 232 |
| (一) 明代直隶于中央六部的府州县                | 232 |
| (二) 明代各布政使司所属的府州县                | 232 |
| 第四节 明代都司、卫、所的建置及其与地方行政<br>的关系    | 235 |
| (一) 明代都司、卫、所的建置                  | 235 |
| (二) 都司、卫、所和地方行政的关系               | 236 |
| (三) 明代都司、卫、所的分布                  | 236 |
| 第五节 明代的边防体制及其与地方行政的关系            | 239 |
| (一) 明代的边防体制——九边                  | 239 |
| (二) 九边和地方行政的关系                   | 241 |
| (三) 总督、巡抚的开始设置                   | 242 |
| <b>第十七章 实行省、府、县实三级制的清代地方行政制度</b> | 248 |
| 第一节 清代地方区划                       | 248 |
| (一) 从清代的地区区划来看清代地方政制             | 248 |
| (二) 清代地方区划表                      | 249 |
| 第二节 清代各省的设官                      | 257 |
| (一) 总督与巡抚                        | 257 |
| (二) 布政使与按察使                      | 260 |
| (三) 学政、提督、驻防将军                   | 262 |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| (四) 道员·····               | 264        |
| 第三节 清代各府、州、厅、县的设官·····    | 277        |
| (一) 府·····                | 277        |
| (二) 州、厅·····              | 278        |
| (三) 县·····                | 280        |
| (四) 府、州、厅、县所属的杂职人员·····   | 281        |
| 第四节 清代地方行政制度中的一些特殊规定····· | 282        |
| (一) 候补制度·····             | 282        |
| (二) 编内与编外·····            | 284        |
| 第五节 清代的改土归流·····          | 289        |
| (一) 概说·····               | 289        |
| (二) 云南的改土归流·····          | 290        |
| (三) 贵州的改土归流·····          | 291        |
| (四) 广西的改土归流·····          | 292        |
| (五) 湖南湖北的改土归流·····        | 293        |
| (六) 四川的改土归流·····          | 293        |
| (七) 对清代改土归流的评价·····       | 296        |
| 第六节 清朝末年的新官制·····         | 297        |
| (一) 由旧官制改建的新官制·····       | 297        |
| (二) 新设的官署·····            | 299        |
| <b>结束语</b> ·····          | <b>307</b> |

# 第一章

## 古籍中作为地方制度 而记载的“州”和“服”

在中国的古代书籍里面，有关于中国远古时候地方制度的记载。但是，几种古籍所记载的内容并不一致。归纳起来，大体上可以分为两大类：一类说中国远古时候分划为若干“州”；另一类说中国远古时候分划为若干“服”。

记述中国远古时候是划分为州的，又有两种不同的说法：一种说法讲中国远古时候分划为九州；另一种说法讲中国远古时候曾分划为十二州。

关于九州说，几种古籍的记载又不一致。根据《尚书·禹贡》中的记载，九州是冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荊州、豫州、梁州和雍州。

再根据《周礼·夏官·职方氏》的记载，九州又是这样划分的：“东南曰扬州”，“正南曰荊州”，“河南曰豫州”，“正东曰青州”，“河东曰兖州”，“正西曰雍州”，“东北曰幽州”，“河内曰冀州”，“正北曰并州”。

《尔雅·释地》中关于九州的划分，又是这样表述的：“两河间曰冀州，河南曰豫州，河西曰雍州，汉南曰荊州，江南曰扬



州，济河间曰兖州，济东曰徐州，燕曰幽州，齐曰营州。”

以上三种古籍对九州的解释是不一致的，不妨列表来比较一下，就更清楚了。

| 书 名     | 九 州 的 划 分 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|---------|-----------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 《尚书·禹贡》 | 冀         | 兖 | 青 | 徐 | 扬 | 荆 | 豫 | 梁 | 雍 |   |   |
| 《周礼·夏官》 | 冀         | 奄 | 青 |   | 扬 | 荆 | 豫 |   | 雍 | 幽 | 并 |
| 《尔雅·释地》 | 冀         | 兖 |   | 徐 | 扬 | 荆 | 豫 |   | 雍 | 幽 | 营 |

如果三种古籍所记载的关于九州的划分，都是反映了客观事实的话，那么它们的记载应该是一致的。但是，它们的表述却并不相同。古代有的学者为了掩盖这个漏洞，解释说，这是因为古时候各个朝代（当是指夏、商、周三代）的制度不完全相同的缘故。然而，这种解释并无旁证，实不足以服人。

至于讲中国远古时候曾划分为十二州的说法，则见于《史记》。在《史记·五帝本纪》中，有“肇十有二州”的话。《史记集解》引汉代学者马融的话解释说“禹平水土，置九州。舜以冀之北广大，分置并州。燕、齐辽远，分燕置幽州，分齐置营州。于是为十二州也。”从马融的话来看，是由九州改为十二州之后，就没有再改动。

但是，唐代学者贾公彦的说法又不同。他在《周礼正义》中说：“自古以来，皆有九州。惟舜时暂置十二州，至夏还为九州。”

其实，十二州的说法，不过是为了弥补几种古籍对九州的解释各不相同的漏洞而已。试看，上面图表所列，三种古籍对九州的说法不一，而其总数不正是十二吗？

除了州的划分之外，根据古籍记载，在中国远古时候，还有