



总 言

郡县治，天下安。“县集而郡，郡集而天下，郡县治，天下无不治。”^[1]

“天下政事，始于州县，而达乎朝廷”（章学诚《文史通义》卷六）、“天下之治始乎县”（张望《皇朝经世文编》卷二十三）、“万事胚胎，皆由州县”（王又槐《办案要略》）^[2]，均言县治乃国家政事之基之要。郡县（秦汉制）、州县（唐宋制）、府县（明清制）之制历代沿袭，上擎王朝大厦，下治百姓万民，实为国家之政治基石。中国县制，“渊源于周，雏形于春秋，确立于秦”。《通典》载：“周官有县正，（四百里为县。）各掌其县之政令而赏罚之。……县邑之长曰宰，曰尹，曰公，曰大夫，（晋谓之大夫，鲁、卫谓之宰，楚谓之公、尹。）”^[3] 根据已有文献记载，楚武王最早设县，在他执政初期（应不晚于公元前730年）兼并权国，将之直属楚中央政府管辖，并让斗缗做行政长官。^[4] 率先设县的还有秦、晋两国^[5]。

[1] 《史记》。

[2] 吴佩林：《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》，载《法制与社会发展》2009年第4期。

[3] 《通典》。

[4] 《左传》鲁庄公十八年：楚武王克权，使斗缗尹之。

[5] 秦于武公十年开始设县：郿、冀戎，后又设县：杜、郿。见司马迁：《史记》，中华书局1982年版，第182页。晋国设县的最早记载见于《左传》宣公十五年：晋侯赏桓子狄臣千室，亦赏士伯以瓜衍之县。《左传》昭公二十八年载，晋韩、赵、魏、知、范、中行六家大夫联合灭祁氏和羊舌氏两家，分祁氏之田以为七县，分羊舌氏之田以为三县。



及至始皇完成大一统，始行一国一制、一帝一民，一制即为郡县制，全国始设三十六郡，郡下设县。^[1] 县之名称非始于秦汉，但郡县制实由秦汉始。盖县作为国家基层政权性质至此得以确立，县由原来的私邑变为直接由国家统领的地方组织机构。周朝之初，分封诸侯，天下太平。其后历经二百余年，各诸侯国政治、经济、军事实力逐渐坐大，足以与周王室抗衡，呈现出王室衰微、诸侯争雄的局面。春秋时期，诸侯国虽沿袭采邑，却不再尊崇周王室。尤其是群雄逐鹿中，强大诸侯吞并弱小诸侯土地后的统制，便废除了分封制方式，转而暗地里生长出一些由诸侯国君直接控制的县。当是时，县不同于卿大夫封邑，县的行政体制伊始便集中了政治和军事职能，以便于国君集中统治和加强边防。“六王七国之难作者，诚失之于疆大。非诸侯治国之咎。其后遂皆郡县治民，而绝诸侯之权矣。当时之制。未必百王之法也。”“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力。力少则易制。国小则无邪心。令海内之势，如身之使臂，臂之使指，莫不从制。从制则天下安矣。”^[2] 在“分天下”体制内，封建制凹面分权只是外表形式、郡县制凸面集权才是内在实质。^[3] 分封与郡县，名称两别，实为表里，表者，分权封建，下放予以自主；里者，中央集权，控制以防生变。在郡县制下，天下分为多个治理中心，各治理中心都有自己的领地、行政治理权和军事权，尤其是涉及诸侯和王族分封情况下。但是到了北宋太祖赵匡胤“杯酒释兵权”后，中央集权进一步加强，特别是实行政经分离、军民

[1] 后增设桂林、象郡、南海三郡。按《史记》，三十六郡者，三川、河东、南阳、南郡、九江、鄣郡、会稽、颍川、碭郡、泗水、薛郡、东郡、琅邪、齐郡、上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东、代郡、巨鹿、邯郸、上党、太原、云中、九原、雁门、上郡、陇西、北地、汉中、巴郡、蜀郡、黔中、长沙，凡三十五，与内史为三十六郡。

[2] 《前汉纪》前汉孝惠帝纪卷第五。

[3] 吴稼祥：《公天下：多中心治理与双主体法权》，广西师范大学出版社2013年版，第271页。



分离，及至满清^[1]。作为中国古代的地方初级行政区，自秦汉至唐宋统称“县”，至元有些设于省、路、府之下的州没有属县，也为地方初级行政区，明、清承元制在少数地方设“州”和“直隶州”，与“县”同为地方初级政区，并称州县。在中央集权的政治体制下，县始终是国家统一政治体制中最贴近基层民众的一个层面，其大多数制度都是国家相关制度向基层土壤的深度扎根，比如吏治、司法、行政、教化都是国家相关制度在基层政区的变通运行。

县之治，不唯在水平面之上，其向下的纵切面尤有治理系统。中国古代政治制度，如牢固之金字塔，若以郡县为界作以切割，其上之政治形态乃官僚政治，以典章制度为规范，治事有律令，遵章法，国家权力逐级分层运转，利于掌握。其下之政治形态乃乡绅政治，以人情关系为规范，御民察社情，从民意，社会公权力平面铺开，利于变通。郡县以下乃乡村治理。乡村治理，是中央集权的封建皇权专制在中国古代乡村的纵向延伸。古代历史上，乡村治理的型态是乡里制度、保甲制度与乡绅制度。乡里制度萌芽于传说中的黄帝时期，滥觞于井田制，贯穿中国封建社会始终。迄至殷商，出现了“邑”。“邑”者，《说文解字》：“从口从人”，口象垣墙之形，人居墙下曰邑。《韩诗外传》中记载，邑内众人“出入共守，疾病相忧，患难相救，有无相贷，饮食相召，嫁娶相谋，渔猎分得。”以血缘为纽带的氏族自然成为人类社会初期的共同体。^[2]夏商周时代，乡、党、邻、里是最基本和最基础的四种组织形式。《说文解字》：“五州为乡”，《广雅》：“十邑为乡”，《礼记·王制》：“习乡尚齿”，“乡”假借为行政区域名。《尔雅·释言》载：里，邑也。里，从田从土，言“有田有土，而可居矣”。《书·酒诰》：“越

[1] 清朝建立的是权力平享的满汉复职制度，州、县长官职位基本让与汉人负责。

[2] 周长山：《汉代的里》，载《大同职业技术学院学报》2001年第2期。



在内服，百僚庶尹，惟亚惟服，百工越百姓里居。”春秋时期“里”作为城邑内的基层居民区域的名称，开始不断出现于文献中，《左传》襄公九年说的宋国“使伯氏为司里”，指的就是城邑内的一里之长；昭公二十一年所记录南里、新里及公里等地名，从当时战势来看，也都位于城郭之内。《公羊传》宣公十五年，何休注“在田曰庐，在邑曰里”的概念，也开始逐渐为人们所接受。^[1] 战国时期则出现了“县”、“郡”的形式。由此观之，“乡”要早于县而出现^[2]。东周时期，县下有乡，乡下有里，成为定制，其时“乡”既是地方行政组织又是军事组织。

《宁化县志》卷十，交通志载：《周礼·遗人》：“十里有庐，庐有饮食。”职委积也。秦法：十里有亭，亭有亭长。职寇盗也。今铺舍之制则同，而其用则异。宋建隆以军士递文檄，谓之铺兵。绍兴立摆铺法。元则有十里、十五里、二十里之异，而铺兵则皆五人。明制十里为铺，铺兵五人，专用传檄，因宋元也。五十里为驿，驿以廩食，遗人之职也。秦朝郡下设县，县下设乡、亭、里。之前，战国时始在邻接他国处设亭，置亭长；秦汉时在乡村每十里设一亭。^[3] 亭设亭长，掌治安警卫，兼管停留旅客，治理民事，多以服兵役已满期之人充任。刘邦曾是沛县泗水亭长。诸葛亮曰：汉高祖起身亭长，而终有天下。汉代负责郡县制下最基层行政职能的“里吏”，包括里正、父老、伍长与里监门。“里正”，里的最高长官。《尔雅·释诂》载：“正，长也。”为一里之长，即金文中所见的“里君”，“里长者，里之仁人也。”里正的身份是“比庶人在官”，《孟子·万章下》载：“下士与庶人在官者同禄，禄足以代其耕地。”里正有俸

[1] 周长安：《汉代的里》，载《大同职业技术学院学报》2001年第2期。

[2] 成语“背井离乡”，汉语辞典解释为：背，离开；井，古制八家为井，引申为乡里、家宅。即离开家乡到外地。更准确的理解当为：古代“井田”阡陌交通，八家一井，五州为乡，说明了古代农业社会中人们对土地的依赖。

[3] 《云梦秦简》即有“市南街亭”语。



禄，其办公的地方称作“街弹之室”。“父老”，又名里长老。

《墨子·号》载：“卒有惊事，……里正与皆守宿里门，吏行其部，至里门，正与开门纳吏，与行父老三守及穷巷幽闭无人之处。”父老与里正不同，其无俸禄，并不是官府意志的吏员，而是在里众人的长期生活中自然产生的。“耆老有高德者”担任父老，但“师而不臣”，其崇高的道德和社会地位是首要的。“訾次当给里父老”、“訾下不中父老”，说的是父老必须先前有适当的财产数额。父老凭其传统威望，为闾里精神领袖，对里中成员具有重大影响。“伍长”，《管子·立政》载：“十家为什，五家为伍，什伍皆有长焉。什伍之法，编制百姓；伍长之职，配合里正、父老。”“里监门”，日常负责里门的启闭，监督里内居民生活，有异常情况即上报里正。酈食其“好读书，无衣食业，为里监门。然吏中贤豪不敢役，皆谓之狂生”。魏晋南北朝民风奢靡，士人寄情山水，国家“急农政策”也体现在文学作品中。晋代陶渊明《劝农》诗：其一，“悠悠上古，厥初生民。傲然自足，抱朴含真。智巧既萌，资待靡因。谁其赡之，实赖哲人。”其二，“哲人伊何？时维后稷。赡之伊何？实曰播殖。舜既躬耕，禹亦稼穡。远若周典，八政始食。”其三，“熙熙令德，猗猗原陆。卉木繁荣，和风清穆。纷纷士女，趋时竞逐。桑妇宵兴，农夫野宿。”其四，“气节易过，和泽难久。冀缺携俪，沮溺结耦。相彼贤达，犹勤陇亩。矧兹众庶，曳裾拱手！”其五，“民生在勤，勤则不匮。宴安自逸，岁暮奚冀！儋石不储，饥寒交至。顾尔俦列，能不怀愧！”其六，“孔耽道德，樊须是鄙。董乐琴书，田园不履。若能超然，投迹高轨，敢不敛衽，敬赞德美。”

隋代初期，县下一度出现族、闾、保三级组织。唐代实行乡、里、村三级制。唐代弱化乡之职能，而凸显里、村的作用。人们传统上总是惯称“乡村”，村之名最早出现在南北朝，而村



作为一级基层组织并且真正发挥作用，则迟至唐代而出现，按唐律设“村正”，保和保长的职责亦明确并延续。宋神宗熙宁年间，王安石厉行变法，实行保甲制度。北宋中后期，乡里制开始向保甲制转变，其时还出现了“乡约”“社仓”这些与乡村治理有关的新生事物。乡里制受到保甲制冲击，乡、里的地位沦落，乡官成为职役，县以下中央集权得到强化。元明清三代，保甲制陈陈相因，虽有蒙、满少数民族的风俗因素，县以下乡村治理出现一些时代特征，大致相对平稳。应当论及的是，清朝因改变赋税政策而推行“摊丁入亩”，致里甲制度赖以存在的基础破坏。顾炎武《日知录·乡亭之职》：“天下之治，始于里胥，终于天子。”这是自秦始郡县治以下乡里制和保甲制的典型写照。但是王权向乡村延伸亦受到排斥。事实上，从秦朝的乡（亭）里制以“三老”掌教化开始，血缘家族所提供的古代乡村社会的自治权力资源就一直为封建王朝所利用和吸纳，并形成了将行政权与自治权耦合为一的治理乡村模式——士绅自治。^[1]“士绅是退任的官僚或是官僚的亲亲戚戚。”^[2]“士绅”“绅士”“乡绅”等名称各别，但内涵大致无异。“士绅在中国是一个性质基本相同的政治精英阶层；这些人大多通过了科举考试，但并非在朝官吏；他们的生活方式、伦理观念和习俗都深受儒家道统思想的影响；凭借知识和社会地位，上行下效，调节官民关系，对当地官员发挥潜在影响，对当地经济、文化教育、公共福利等方面起到不容忽视的作用，并且充当社会权威和道德规范的角色。”^[3]古代乡村治理即为士绅自治模式，乡绅扮演朝廷、官府政令在乡村社会贯彻并领头执行的角色，充当乡村社会的政治首领或政治代言人。

[1] 杨光秋：《儒家民本主义与古代士绅自治》，载《湖南师范大学社会科学学报》1997年第3期。

[2] 费孝通：《皇权与绅权》，上海观察社1937年版，第9页。

[3] 刘春丽：《中国古代士绅教化的特点对当前道德教育的启示》，山东师范大学硕士学位论文，2013年6月5日。



第一章 沿革考

“郡县制，是华夏政治史上反封建制的伟大国体创制。”^[1]郡县、州县、府县作为行政区划的称谓，沿革相习，历代因循。郡县一体，作为基层政区，自春秋时期出现，便是中国行政体制中最稳固的一级建制。“唐尧虞舜夏商周，春秋战国乱悠悠。秦汉三国晋统一，南朝北朝是对头。隋唐五代又十国，宋元明清帝王休。”若把中国国家政权喻为金字塔，则处在朝代塔顶的标志即中央政府更朝换代，兴亡交替，由此影响国家行政体制的中间层级，比如郡、州、道、府等。但县作为最基层的行政体制相对平稳，影响和变化不大。县之下乡里，则更甚微。正如黎民百姓不知有汉，无论魏晋。

郡，周制，天子地方千里，分为百县，县有四郡，故春秋传曰，上大夫受县，下大夫受郡是也。周时县辖郡。至秦初置三十六郡，以监其县。朱骏声曰：“汉又增四十六郡，二十一国，凡郡国一百有三，古者县大郡小，秦以后郡大县小。是为郡县制也。”战国时郡的长官称郡守，西汉改称太守。后汉起，郡成为州的下级行政单位，介于州刺史部、县之间。^[2]隋唐废郡制，以县直隶于州。唐朝道、州、县，武则天时曾改州为郡，旋复之，宋因之^[3]。明清称“府”。战国时期，诸侯国在边疆设

[1] 吴稼祥：《公天下：多中心治理与双主体法权》，广西师范大学出版社2013年版，第206页。

[2] 陶渊明《桃花源记》：“及郡下，诣太守，说如此。”

[3] 范仲淹《岳阳楼记》：“庆历四年春，滕子京谪守巴陵郡。”



郡，其地位具有威慑意义，内地由于不需要雄厚的武力故不设郡，只设县。秦后六国一统天下，各地都有驻留兵力的需要，所以分天下为郡，郡下设县。《战国策·燕策》“给贡职如郡县”、《史记·陈涉世家》“郡县苦秦吏”，即可印证。

县郡名始

“县，悬也，悬系于郡也”。“县，系也，从系持县”。^[1]系，悬挂之意。可见，县是悬挂于国都的地方，即县是离国都不远的地方。早期的县大抵都是国君直接统治的领邑。县制，是国家内部结构变动的表征，在新增的居民点设县，这种情况在春秋诸国都得以考证。春秋初期秦、晋、楚等大国为了加强诸侯集权，加强边地防守力量，往往把新兼并得来的小国改建为县，不用作为卿大夫的封邑。这是春秋争霸的结果，弱国被吞并，即为强国之一县。战国时期，各诸侯国在繁华之腹地设县，在边远荒鄙之地设郡，其时县、郡两不统属。战国后期，因诸侯相互鲸吞而拓展疆域，于是边郡日渐繁荣，乃于边地置县，这些县具有国君直属的边地军事重镇性质，如加强边防、加强中央集权等，因此，《淮南子·主术》高诱注云：“县，远也”。伴随强国不断兼并小国土地，遂有郡下置县之始，郡县二级制萌芽。“以郡统县”的建制最早在三晋地区形成后，《史记·秦本纪》载：“魏纳上郡十五县。”即魏的上郡辖十五个县。燕、楚、秦相继效法，燕昭王时所置“上谷郡”曾辖三十六县。^[2]据周振鹤先生的研究，春秋战国时期的县有三种不同的性质：县鄙之县、县邑之县和郡县之县。县鄙之县和县邑之县与郡县之县性质并不同。春秋战国时期，县只是诸侯分封制下的行政管理单元，所以虽有

[1] 《说文解字》。

[2] 《战国策·秦策四》。



商鞅在秦国变法后“集小乡、邑，聚为县，置令丞，凡三十一县。”以及《战国策·齐策》关于赵的上党郡中二十四县的记载，但均属诸侯国内独立行政管理的尝试，这与之后所通俗称谓的郡县是完全不同的，但这些记载也说明此时县的设置已很普遍。

县制之目的，是在中央集权的统一政治体制之内，把全国的政权和兵权集中到朝廷。《商君书·垦令》：“百县之治一形，则从；迁者不饰，代者不敢更其制，过而废者不能匿其举。”春秋战国县制雏形期，县置比较简单，机构、人员的配置各有异处。但普遍设县令（长）、县丞（掌民政）、县尉（掌军事），以及各自拥有的属吏如令史、史、尉史、丞史。其时县政的主要任务是征收赋税、征集兵员、听讼理狱和行政管理。郡、县是由春秋战国到秦代逐渐形成的地方政权组织。至战国，大国领土不断扩大，边地逐渐繁荣，人口日益增加，加上地盘大不易管理，便在郡下划分若干小县。郡县逐渐推行到内地，根据地域大小统一于郡下设县，并确定为固定的地方政权机构。由于郡县的大量设置，国野制就逐渐被取代了。到了战国时期，国野制正式消亡，以郡统县的郡、县二级地方行政管理体制基本形成。

秦汉郡县

秦一统天下，废除分封制，确立郡县制，之后历朝历代之行政均以此为基础。故县制正式确立于秦。《汉书·地理志》记载，“秦兼并四海，以为周制微弱，终为诸侯所丧，故不立尺土之封，封土下为郡县。”秦始皇统一六国后，建立统一的中央集权制国家，在全国推广郡县制，这是中国古代政治制度之进步。依秦县制，县令长由皇帝直接任命，政务军事上奏皇帝定夺。县之上有郡，郡设守、尉、监，以监管各县。秦置四十余郡，郡辖县三百有余。县下设乡三老、嗇夫、游徼等乡官。秦朝的县制，



奠定了以后历代的县制的基础。以后历代的县制和秦朝的设置大同小异，也奠定了中国古代县级行政单位的“长官负责，行政和司法合一”的行政体制。

汉因袭秦制，《汉书·百官公卿表》载：“秦兼天下，建皇帝之号，立百官之职。汉因循而不革，明简易，随时宜也。其后颇有所改。王莽篡位，慕从古官，而吏民弗安。”《后汉书·百官志》也载：“汉之初兴，承继大乱，兵不及戢，法度草创，略依秦制，后嗣因循。”秦因暴政享国仅十五年而亡，汉承秦残局，再成一统帝国，就秦朝首创之郡县制而言，汉或沿袭，或首创，成后代效仿之模式。故曰：县制创于秦，成于汉。《汉书》记载，西汉时有县、邑一千三百一十四，侯国二百四十一，道三十二，共计一千五百八十七。两千多年的历代王朝，县级行政区划的范围，名称更迭，数目变化不一，但整个县制无大的差异。

《汉书·百官公卿表》记载：“县令、长，皆秦官，掌治其县。万户以上为令，秩千石至六百石；不足万户为长，秩五百石至三百石。皆有丞、尉，秩四百石至二百石，是为长吏。”“万户以上为令……减万户为长……县大率方百里，其民稠则减，稀则旷……列侯所食县曰国，皇太后、太后、公主所食邑曰邑，有蛮夷曰道。”西汉时期的县级行政单位有县、侯国、邑和道，相应的其行政首长分别为县令（长）、侯相、邑（道）长。下设丞、尉为佐官，之下有斗食佐吏为少吏。县、邑、道有别，大者置令一人，小者置长一人，国则置相一人。令、长、相均为县之长官，县令（长）实乃亲民之官。县令长负责一县的全面工作。《后汉书·百官志》注中就说明了县令长的职责：“令长皆掌治其民，显善劝义，禁奸罚恶，理讼平贼，恤民时务，秋冬集课，上计于所属郡国。”县令职责甚广并掌生杀大权。郡县体制之下，县置官吏及职能与郡之设置大体相同。“各署诸曹掾吏”，



“诸曹略如郡员”，就是说，分曹处理县之日常事务，接受县令（长）和郡署部门的监督。县丞助县令长办事，县尉掌管一县甲兵、捕盗，县丞、县尉乃县令、长之佐治之职，县丞职掌文书及仓狱，县尉职掌军事治安。《后汉书·百官志》中载曰：“尉大县两人，小县一人”。尉有下属，《后汉书·百官志》注引《汉书音义》曰：“正曰掾，副曰属。”其下还有各曹如主吏、令史、狱掾分掌各方面工作如文书、财政、民政、兵政、司法治安、交通、工程建造等。汉代的县级政府的设置和秦代一样。凡万户以上的为大县，设县令，万户以下的为小县，设县长，故西汉之县令长由此而来。可见，以户数为标准来置县，很大程度上是为了县级编制与官吏品级。

三国两晋南北朝，是中国古代分裂动荡的时期。就县制而言，呈南北两个局面。其一，汉传曹魏，曹魏传于西晋，两晋传于南朝之宋齐梁陈。其二，北朝之北周、北齐据周礼之制发展县制，这对其后隋唐县制影响颇深，多被遵循。曹魏沿汉之县制，但县令长多由武将任之是其时之特点。《通典·职官一》曰：“魏与吴蜀，多依汉制。晋氏继及，大抵略同。”大县置令，小县置长。辅佐官吏县丞和县尉分掌民政和司法治安。只是官员人数有一些变动。这便是秦汉县制传承的例证。晋合郡为州，郡下设县。晋时县令（长）属吏增多，往往以所辖户数人口的多少来给配吏员。按晋之县制，“大县令有治绩官报以大郡，不经宰县不得入为台郎。”基层县令长的政绩可作为将来入室登堂的政治资本。^[1]南朝之宋齐梁陈沿用曹魏体制，朝廷对郡县控制加强。如将郡县地方官六年一任改为三年一任。《武帝纪》载武帝礼明元年三月诏：莅民之职，一以小满为限。所谓小满相对晋宋六年而言。北朝与南朝不同，北魏县分大、中、小三等，北齐县分九

[1] 张晋藩主编：《中国法制通史》（第三卷），法律出版社1999年版，第182页。



等之繁，北周则按人口户数多少来定等级。三国两晋南北朝，是古代县制因乱而治的过渡期，有诸多新政：晋时官吏升迁重视郡县经验；北魏时“县置三令，防止专权”，创设县官任期规定，北周北齐始，县令、长统称为县令。

唐宋州县

隋文帝继往开来，结束南北朝对峙，实现大一统后，于开皇三年，“泊于九载，廓定江表，寻以户口滋多，析置州县。”北周末年，计有州二百一十、郡五百八十、县一千一百二十四，在隋初则有州二百四十一、郡六百八十、县一千五百二十四。可见，隋朝渐次减并了全国范围的郡县，南北朝时期滥置郡县的情况得到较好扼制。据《隋书·地理志》载，及至炀帝，“大凡郡一百九十，县一千二百五十五。”

隋之县制集魏晋南北朝之大成，并为唐代县制奠定基础。《通典·职官》：“隋文帝践极，百度伊始，复废周官，还依汉魏。”隋代，县之类别仿北齐之制分上上至下下九等，后又改为三等。“以所管闲剧及冲要之处以为等级。”在郡县制历史上，隋朝是重要但相对不成熟的过渡阶段。其中，在短暂的隋代，由郡县改州县，旋即再改为郡县的变革。《通典·职官》载：“隋县有令、有长。”“隋炀帝改县尉为县正，寻改正为户曹、法曹，分司以承郡之六司。其京四县，则加置功曹为三司，司各二人。”隋县令任期三年，首创县官吏回避制度，而且革除军阀政治之大弊，武将不再出任县令之职。隋朝时县分等，各等级的县令品级不一，而且各等级的人员数目亦不一样。但是，县级的机构设置却是一样。县丞、县尉是县令的辅佐官，下面设有各曹分管各方事务。隋朝的县级机构设置出现了对口设置的现象，“分司以承郡之六司”即说明了这一现象。



唐贞观元年，悉令并省。始于山河形便，分为关内、河南、河东、河北、山南、陇右、淮南、江南、剑南、岭南十道，至十三年定簿，凡州府三百五十八，县一千五百五十一。至十四年平高昌，又增二州六县。开元二十八年，户部计帐，凡郡府三百二十有八，县一千五百七十有三。羁縻州郡，不在此数。州县合称，盛于唐宋。韩愈《进士策问》：“今将自州县始，请各诵所怀，聊以观诸生之志。”欧阳修《吉州学记》：“今州县之吏，不得久其职而躬亲于教化也。”唐朝疆域辽阔，初期将郡改称州，州下领县，实行州县二级制。唐朝的县制承隋制，唐朝的县有不同的等级，《通典·职官》载曰：“近京之州称辅州，京都所在县名赤县，京之旁邑谓畿县。”此外还有望、紧、上、中、下等级，一般是按“户口多少、资地美恶”而定的。《唐会要》：“除京畿各县外，六千户以上为上县，三千户以上为中县，不满三千户为下县。”县的长官统称令，《唐六典》卷三十中载有县令的职责：“京畿及天下诸县令之职，皆掌导扬风化，抚字黎氓，敦四民之业，崇五土之利，养鰥寡，恤孤穷，审察冤屈，躬亲狱讼，务知百姓之疾苦”。唐代地方行政实行州县二级制，县分作京县、畿县、望县、紧县、上县、中县、中下县、下县等八类。据唐开元二十八年统计，其时有京县六、畿县八十二、望县七十八、紧县一百一十一、上县四百四十六、中县二百九十六、下县五百五十四，共计一千五百七十三县。

唐末藩镇割据，导致五代十国分裂局面。其时，县政权为藩镇控制，地方节度使镇将敢于甚至越权包办县政公事，遂至县令佐形同虚设。五代时期，节度使、镇将多为武夫、悍将，县政事务一塌糊涂，几乎少有建树。北宋为除五代藩镇割据之弊，在州、县之上设行使单一行政或监察职能的“路”。宋代的县也分等级。县分为赤县（京城内）、畿县（京城外）、望县（四千户以上）、紧县（三千户以上）、上县（二千户以上）、中县



(千户以上)、中下县(不足千户)、下县(五百户以下)八等。但较之唐朝以地望和户数为标准的区别,在具体的操作上出现了些许变化。宋自太祖文治武功,拓疆辟土,大抵宋有天下三百余年,自建隆初迄治平末,州郡沿革无大增损。宋代历朝设置的县的数目维持在一千二百左右,迨宣和四年,天下县计一千二百三十四,南渡后,县的数目也保持在七百八十左右,较之汉、隋、唐历代,县之设置保持稳定,但密度有所增加。

宋太祖赵匡胤听取赵普的建议,革除方镇权重、君弱臣强的窘境,强化中央集权。比如,派朝中文臣到地方任知州、知县,派转运使管理地方财务。宋初,中央选派朝官、京官到州县任职,“权知某县事”,故称“知县”,代表中央治理地方。推广知县制度是宋代的特色之处。宋代,县的长官为令,若是京官领县称为知县事,若有戍兵,“则兼兵马都监或监押”。县令职责和前代也一样:“掌总治民政、劝课农、桑、平决狱讼。”宋代推行“重文抑武”政策,实行文官政治。县级官吏多由文人担任,知县多为科举出身。推行“四善三最”(德义有闻、清慎明著、公平可称、恪勤匪懈为“四善”;治事之最、抚养之最、劝课之最乃“三最”)的知县考课标准,以及各层次的知县监察制度,保证了中央对州县的控制。

明清府县

自封建变为郡县,有天下者,汉隋唐宋为盛,然幅员之广咸不逮元。世祖二十七年,全国在策之户一千三百一十九万六千二百有六,口五千八百八十三万四千七百一十有一,而山泽溪洞之民不与焉。唐以前以郡领县,元则于行省下置路、府、州、县四等,较为普遍的是省、路(府)、(州)县三级。“大率以路领州、领县,而腹里或有以路领府、府领州、州领县者,其府与州又有不



隶路而直隶省者。”元代县数一千一百二十七，与唐宋比较，已经设立了赤、畿、望、紧四种称谓，都是以户数为标准划分上、中、下三等。

由于元代统治者的民族政策，将建朝之后辖区的人口分为蒙古人、色目人、汉人、南人四等，一定程度上影响到了元朝江北、江南县制的差别。《元史·百官志一》曰：“汉、唐以来，虽沿革不同，恆因周、秦之故，以为损益，亦无大相远。”元代官吏制度的特点是“官有常职，位有常员，其长则蒙古人为之，而汉人、南人贰焉”。^{〔1〕}县里的达鲁花赤是最高长官，县尹或称县令，是仅次于达鲁花赤的第二号长官，也是一县县政的实际主持者。元代的县级机构的设置定制为六曹理事，曹下各有司吏分办各事务。

明太祖奋起淮右，首定金陵，后成祖定都北京。明制府下设州，州下为县。终明之世，其分统之县计千一百三十有八、羁縻之县六。《明史》记载明代县之总数一千一百七十一，州有二百三十四，其中相当一部分是属州。明代的县制和前代的设置基本相同，《明史·职官一》：“明官制，沿汉、唐之旧而损益之”。明代的县分三等：“粮十万石以下为上县，知县从六品；六万石以下为中县，知县正七品；三万石以下为下县，知县从七品”。明代行政系统，自上而下依次是省、府、县三级，之外还设有“州”一级。有两种情况，行省、直隶州、属县，直隶州相当于府而略低于府；行省、府，属州，无属县。可见，“州”在明代三级行政体制中，是很重要的一级行政机构。

明史问题，政治居首，尤被看重者是中央，即皇权、相权之平衡，相权、宦权之倾轧。固然，基层府县吏治亦当其冲，府县下辖万民，代皇权而威治，然明代基层之困厄，尤甚。明代的

〔1〕 《元史·百官志一》。

县对口设置，县衙一般有承发房管理文书，另有吏户礼兵刑工六房，对口处理政务。县之职能，催科赋税，上解税粮是地方官吏考课的“硬指标”。张居正推行考成法，开“带征”先例，致使府县官吏月思催科，每废教化抚治，最终搞得民生凋敝，怨声载道，激起民变。“考选将及，先核税粮，不问抚字，专于催科，此法制一变矣。”^[1]州县以下之治，其职不唯亦不应以催科为要，顺民、富民、安民以稳天下，教化百姓以物阜、民丰、泰平，实乃更重之责。但州县以下官吏，以催科为能事者众矣。催科之目的为考课，考课之目的为升迁，民之生计在所不问。典章赋予其之教化职责、赈济职责、安民职责、恤狱职责则不闻不问，久置案边。催科赋税虐民过甚，兼及吏治腐败，进而冤狱丛生，吏胥鱼肉百姓，在明代突出，实则历朝历代尤其是朝代末期，往往形成质腐。

清代地方区划为省、府、县三级，地方官制则省有总督、巡抚，省级分管官有布政司、按察司，府有知府，县有知县。《光绪会典》卷四载：“总督、巡抚分其治于布政司，于按察司，于分守、分巡道。司、道分其治于府，于直隶厅，于直隶州；府分其治于厅、州、县；直隶厅、直隶州复分其治于县，而治其吏户礼兵刑工之事。这便是清朝地方区划之概括。清承明制，县置知县一人。年终可行取至京，补授科道或部职。”乾隆十六年，停止行取升部员，其贤能者仍得题擢。县知县一人，正七品。《清史稿·百官志三》卷九十一：“知县掌一县治理，决讼断辟，劝农赈贫，讨猾除奸，兴养立教。凡贡士、读法、养老、祀神，靡所不综。”知县品秩不高，正七品。清人叹道：“天下治权，督抚而下莫重于牧令（知州、知县），虽藩（布政）臬（按察）道府皆弗若也，何者？其权专也。”^[2]清代县级机构也是对口设

[1] 谷应泰：《明史纪事本末》。

[2] 《学治臆说》。



置：设吏、户、礼、兵、刑、工六房书吏，分别办理各方面事务。清代的地方官普遍聘请一些有经验的、能干的人作为自己的幕僚，这些幕僚协助地方官办理事务。值得论及的是，清代除了沿用明朝省、府、县三级之外，还有若干级行政单位，如散厅、散州，均隶属于府或直隶州。因为有了散厅、散州、县这三级县级行政单位之区别，故清代不再对县进行划分等级。知州习称州牧，品秩高知县一级，正六品。厅之官即知府之佐贰官同知、通判之别称，以“官厅”称之；同知正五品，通判正六品，按清行政序列，厅排在州、县之前。《光绪会典》记载，其时县级行政单位一千五百四十六，其中散厅八十七、散州一百四十五、县一千三百一十四。“虽曰国非可以一人兴也，非可以一人亡也，而其所兴亡必自于县令。”县任之重，重在社稷。历代统治者均重视郡县之治，概乎此。“州县造福易，作孽亦易”。到了清代，国家尤为重视对县治的指导和掌控，雍正朝重臣田文镜所撰《州县事宜》，由清世宗钦批，便是相当可观之一例。

牧令为亲民之官，一人之贤否，关系万姓之休戚。

故自古以来，慎重其选。而朕之广揽旁求，训勉告诫，冀其奏循吏之绩，以惠我蒸黎者，亦备极苦心矣。惟是地方事务皆发端于州县。头绪纷繁，情伪百出，而膺斯任者类，皆初登仕籍之人，未练习于平时，而欲措施于一切，无怪乎渠惶瞻顾，心志茫然。

为此，先谕命大学士苏轼、左都御史沈近思“商酌规则，以为州县之南车”，后又圣命河东总督田文镜、浙江巡抚李卫再行续订，并圣谕要求各州县官各领一帙，“置之几亲间，朝夕观览”。^[1]（附例（二）《钦颁州县事宜》）

[1] 周少元、韩秀桃：《中国古代县治与官箴思想》，载《中国政法大学学报》2001年第2期。