

重脩浙江通志稿

第^{六十六}_{六十七}冊
行政

書
精
義
通
考
卷
之
一

重脩浙江通志稿

第六冊 行政

前浙江通志館稿
浙江圖書館謄錄

內部資料

行政畧叙

立法行政司法三權分立之說，肇自近世泰西學者。吾國古代雖有明堂之制，噴室之議，典夫司寇之專掌，邦刑書缺有問，其詳蔑聞。大抵自民國未建之前，三權均集於君主之一身，握八柄以馭其臣民，制官聯以適其職守。於是設官分職，內外庶長僚屬，施政執法，分界亦頗不明。本通志重修於行憲時期，自應以現制為主，而追溯古昔，故於議會司法二畧之後，次以是編。行政範圍至廣，舊所謂富強之術，教養之政，胥其於是。然財務計政糧政教育文化實業交通軍事宗教各自成編，是畧當以一般行政為主，條例綱要備言之矣。茲故首述地方政制及其沿革，以揭其綱。次將地方自治警務行政衛生行政救濟事業地政戶政勞役分章敘述，以明其事。此為內政地政社會衛生四部所掌之政務，而舊皆隸於內政一部。清為者也。古代曾有是項行政，則畧考以推見其原，否則概從闕如，不為附會，以昭翔實。本省屢遭兵燹，官文書頗多遺佚，法制無考，史實難尋，不能嚮壁虛造，則遵闕文之義，以示慎重。若其規制情實，有可製為圖表者，均著於編，庶更醒目，便省覽焉。

改制及沿革章例目

一 吾國三代以前，概為封建時期，自天子以至元士，蓋莫不自治其土地人民，

周代雖見集權之迹，而諸侯之國亦得因地制宜，但文獻不足，侯國官制自不能述，茲故畧之。

一、自秦以降，帝王一人綜攬治權，丞相御史大夫初本為承宣政令，監察庶僚而設，惟以土地廣大，不得不稍分其權於地方，大抵歷朝末葉，中樞政治不良，地方政權漸重，則中央政府必自積弱，以至顛覆，易姓革命之局，莫不如是，內外輕重之爭，恒不絕於論政者之口，實由不知貴民治，均權責之故，茲述二千年制度之演變，因革，即所以明往史之真相。

一、歷代監察之權，常牽涉行政司法之事，考試則為行政已分立，概不闌入。

一、近代史家有詳近畧遠之例，其義甚允，茲述地方政制，於唐宋以前舉其大要，元代始頒行省制度，明清未之能改，舊通志所載，稍嫌闕畧，今特敘述稍詳，民國制度則詳於十六年以後，而於北洋軍閥專政之時，稍從簡畧，但有所因者，亦明著之。

一本通志別有職官譜，首載歷代制度，及現制軍事畧，別詳兵制，故是編擬專詳省縣各級行政機關組織，及其職掌，而不及官階高下，及治軍之官，今日中央在省特設之各機關，亦不闌及，以明行政系統，又如財務計政教育水利交通各編，亦紀機關名稱及其職務，故是編專詳各主管官廳，而不及附屬機關。

以亦互見且免複重惟所得資料新舊詳畧未能一律暫取充幅非自亂例整齊畫一姑俟異日明哲尚其諒之

附目：

第一節 歷代制度概述

第一目 秦漢至隋

第二目 唐至宋

第三目 元明

第四目 清 歷代監司郡縣官制表

第二節 省級機關

第一目 民國十六年以前之省行政機關

第二目 國民政府統一後之省行政機關(上)

第三目 國民政府統一後之省行政機關(下)

第三節 省縣間之行政機關

第一目 道制

第二目 行政督察區制

第四節 縣行政機關

第一目 舊縣制

第二目 訓政時期 縣制

第一章 政制及沿革

第一節 歷代地方行政制度概述

第一目 秦漢至隋

地方行政自秦漢以後，大率為三級制，曰州曰郡曰縣。秦雖無州之名，而有監察御史以主郡縣之監察，則仍三級也。政行於官，官各有職，其佐貲僚屬亦各有職，茲就可攷者分述之。

一

州

本省古屬揚州，州之長曰刺史。漢初承秦制，以御史監郡，文帝遣丞相史刺州，並督察監察御史。武帝廢御史，改置部刺史，刺史之名由此起。成

帝時改稱州牧，哀帝時復為刺史，尋又改為州牧。王莽因之，光武後復為刺

史。靈帝時改刺史惟稱牧，魏晉而後仍為刺史。州之上有都督諸州軍事之

官，或兼領刺史者，則以南北分爭故也。隋時惟雍州稱牧，餘州仍稱刺史，而

州之上有總管府，其長曰總管刺史，加使持節。本省會稽杭州兩處均設總

管府，則為四級制矣。然總管府不久尋廢。開皇三年罷郡為州，又復以州為

郡。州境日狹，與郡相等，而刺史亦名存職廢矣。

刺史之職

漢武初置時責以六條：一曰疆宗豪右，田宅逾制，以疆凌弱，以

衆暴寡；二曰二千石不奉治書，遵承典制，背公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚

斂為姦；三曰二千石不恤疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則任賞，煩擾刻暴，剝

戮黎元，為百姓所疾；四曰二千石選署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑；五曰二千

石子弟恃怙榮勢清託所監六曰二千石違公下比阿附豪彊通行貨賂割損政令常以八月巡行所部并錄囚徒攷殿最而無適所治初歲則詣京師奏事光武以後刺史始有定所但因計吏不復自詣京師矣靈帝以後天下方亂豪彊各欲據有州郡州郡之權始重兼有民政并及軍政不僅監察而已魏晉之際刺史有兼都督者都督諸軍為上監諸軍次之督諸軍為下使持節為上持節次之假節為下晉太康時都督治軍事刺史治民事本各用人軍民乃分惠帝末又并任宋以後大率因之隋煬帝分遣刺史十四人巡察畿外各郡所掌仍六條每年二月乘軺巡郡縣十月入奏此則因當時州境甚小等於一郡於州刺史之外別置一刺史如秦監察御史之職與掌民政之州刺史其職守不同也

刺史僚屬 一曰別駕從事史從刺史行部別乘傳車故曰別駕二曰治中從事史居中治事主財穀簿書三曰主簿錄問下衆事省署文書四曰功曹書佐主選用晉改稱西曹書佐宋稱別駕西曹五曰部郡國從事史每郡國一人主督促文書舉非法六曰典郡書佐每郡國各一人各主一郡文書又有兵曹從事史主兵事有兵事則置之此外又有門亭長主州正門孝經師主試經月令師主時節祠祀律令師主平律簿曹書佐主簿書皆州自辟置

漢魏以來復增祭酒從事史文學從事史宋世祭酒分掌諸曹兵賊倉戶木
鎧之事惟揚州無祭酒而以主簿主事晉代又有武猛從事員晉以後又有
中正主攷察人才銓定九品大抵歷代職員互相因襲雖或變更而大致不
異也。

二 郡

本省在秦及漢初屬會稽郡一部屬郭郡後改名丹楊順帝時分會
稽置吳郡本省有其一部三國吳又分會稽置臨海東陽吳興三郡又置新
都郡晉於本省有吳興會稽東陽臨海新定(即新都)五郡及吳郡之一部後
又分臨海置永嘉郡郡之長秦曰守漢景帝時改稱太守歷代無變更。

太守之職

掌治民進賢勸功決訟檢姦常以春行所土縣論課殿最歲盡

遣吏上計並舉孝廉郡口二十萬舉一八。

與太守相並者曰尉秦時掌佐守典武職甲卒漢制主典兵禁備盜賊其秩
與太守皆二千石非守之佐矣後更名曰都尉本省屬會稽郡有都尉二一
曰西部都尉初治山陰後徙錢唐一日南部都尉治回浦其下有丞有簿與
守固其職於典武職備盜賊之外兼掌都試之役凡民年二十三為正一歲
以為衛士一歲為材官騎士習射御馳陣八月太守都尉令長丞尉會都試
課殿最水家為樓船亦習戰射光武以後有諸郡都尉并職太守無都試之

役每月有劇賊臨時置都尉事訖罷。

太守之貳曰丞佐守掌一郡之政晉成帝時有宋復置齊制三萬戶以上置佐一人隋以贊治為丞位通守下。

太守僚屬 一曰別駕二曰治中其職與州同隋初改別駕曰長史改治中

曰司馬煬帝罷之而置通守又置郡贊治後又改贊治為丞位在通守下三

曰五郡督郵分東西南北中五部掌監屬縣攷殿最宋以後無此官四曰主

簿所主同州晉有錄參軍掌總錄衆曹文簿舉彈善惡後代刺史有軍而開

府者並置之隋初以為郡官則并主簿之職矣煬帝時仍置主簿五曰功曹

史所主同州之功曹書佐隋初罷郡置州改曰司功參軍煬帝罷州置郡改

曰司功書佐六曰倉曹史主倉庫七曰戶曹掾主民戶八曰兵曹史所主同

州九曰法曹掾主罪法事十曰賊曹掾主盜賊事十一曰文學掾所主同州

之文學從事漢代有之以後多闕十二曰五官掾署功曹及諸曹事此外尚

有中正典州同隋初有後罷而有州都又有議曹掾五經卒史等未詳所主

三 縣 縣之長大縣曰令次縣曰長按三國吳志本省各縣之可攷者惟山

陰上虞稱令餘如永興諸暨餘姚剡縣太末富春海鹽錢唐皆稱長蓋此諸

縣至三國時猶未為大縣也。

今長之職 掌治民 顯善勸義禁不義罰惡理訟平賊恤民時務秋冬集課上計於所屬郡國所計者為戶口墾田錢穀入出盜賊多寡一
今長之資一曰丞秦主刑獄囚徒後漢主署文書典知倉獄署諸曹掾吏多以本郡人為之晉以後無之一曰尉大縣二人小縣一人主治盜賊察姦究署諸曹掾吏亦多以本郡人為之至隋改為正後仍置尉而典丞等盡改用他郡人

今長僚屬 有主簿功曹皆令長自調用隋始置之其他可改者晉有法曹金倉賊曹掾兵曹賊捕掾等其職守畧如郡員校有經師庫有孝經師亦郡文學掾之類也漢又有五官掾監鄉五部春夏為勸農掾秋冬為制度掾晉代猶有之他史無攷又晉代置中正與州郡同縣皆置方畧吏四人

又有鄉官一曰有秩為郡所署言其裁有秩耳鄉之小者曰嗇夫為縣置嗇者省也夫者賦也言消息百姓均其賦役也二者之職皆主知民善惡為役先後知民貧富為賦多少平其差品二曰三老掌教化凡有孝子順孫貞女義婦讓財救患及學士為民法式者皆扁表其門以興善行按上虞縣有漢三老碑出土今置西湖西泠印社中即漢時本省有三老之明證三曰游徼掌徼循禁司姦盜又有鄉佐屬鄉主民收賦稅十里有亭置亭長主求捕盜賊里有里魁掌一里百家民有什伍什主十家伍主五家以相檢察民有善事惡事以告監官此為秦漢之制歷代因之至隋罷鄉官

凡郡縣出鹽多者置鹽官主鹽稅三國吳時海鹽縣有司鹽校尉出錫者置錫官主鼓鑄有工者置工官主工稅物有水池及魚利者置水官主平水收漁稅所在諸縣均置吏更給之置吏隨事不具縣員是皆後代坑冶等官之濫觴也

三國晉及南朝

三國地方行政制度畧如後漢惟以分爭之故州郡權重

魏晉之時刺史有兼都督與不兼者都督諸軍為上監諸軍次之督諸軍為下使持節為上持節次之假節為下晉太康中都督知軍事刺史治民本各用人惠帝末乃並任非要州則單為刺史自魏以來度姓為州而無將軍者謂之單車刺史加督進一品都督進二品不論持節假節其時刺史以轄戶多寡有二品從二品等之別晉制刺史三年一入奏其僚屬有別駕從事諸曹從事於轄內各郡各置部從事一人又有主簿門亭長錄事記室書佐諸曹佐守從事武猛從事等又有尚書行臺之設亦即後代行省之制所自昉也郡皆置太守諸王國以內史掌太守之任又有主簿主記室門下賊曹議生門下史記室史錄事史書佐循行幹小史五官掾後漢亦功曹史功曹書佐循行小史五官掾等員郡國皆置文學掾一人縣大者置令小者置長有主簿錄事史主記室史門下書佐幹游徼議生循行功曹史小史廷掾功曹史小史書佐幹戶曹掾史幹法曹門幹金倉賊曹掾史兵曹史吏曹史獄小史獄門亭長都亭長賊捕掾

等員縣皆置方畧吏四人都尉大縣置二人次縣小縣各一人凡郡縣吏員皆以轄戶多寡增減之宋代都督諸州軍事為常職初曰監某州諸軍事文帝改為都督州刺史各一人有別駕從事史治中從事史主簿西曹諸佐祭酒從事史議曹從事史都郡從事史自主簿以下各隨州舊無定制別駕西曹主吏及選舉事治中主諸曹文書事祭酒分掌諸曹州牧二千石刺史六百石郡守治民丞佐之尉典兵備盜賊有功曹史主選舉五官掾主諸曹事都縣有都郵門亭長又有主記史催督期會諸郡各有舊俗諸曹名號往往不同歲遣掾史各一人條上郡內衆事太守二千石丞六百石縣置令長其下無丞文帝元嘉十五年省小縣尉一人諸曹畧同郡職惟各縣彼此不同縣令千石至六百石長五百石齊承宋制無所改革梁多因宋齊之舊州刺史二千石屬僚亦如舊制惟郡丞三萬戶以上置佐一人縣為國曰相大小縣皆置丞尉郡縣置吏亦各准州法以大小而制員陳承梁皆備其制焉此外魏晉有監運諫議大夫及護漕掾督運御史宋以都水使者掌運部齊梁同之魏晉有司監都尉及監丞南朝未詳河堤謁者則魏晉南朝皆同魏晉有閭都尉市長丞南朝有庫曹及諸市署更有與兩漢制度大異者則州置大中正郡縣置中正掌品第人才高下以為授官之準州刺史乃無選舉之權矣

隋文帝置四州大總管並於諸州置總管府總管刺史加使持節煬帝大業元年廢諸州大總管上上州置刺史長史司馬錄事參軍事功曹戶兵等曹參軍事法士等曹行參軍行參軍典籤州都光初主簿郡正主簿西曹書佐祭酒從事部郡從事倉督市令丞等員并佐史合三百四十三人以下遞減煬帝即位三年定令刺史十四人巡察畿外諸郡從事四十人副刺史巡察所掌六條每年二月乘輅巡郡縣十月入奏置丞主簿錄事各一人郡置太守丞尉正光初功曹光初主簿縣正功曹主簿西曹金戶兵法士等曹佐及市令等員并佐史合一百四十六人(上中郡以下遞減)縣置令丞尉正光初功曹光初主簿功曹主簿西倉金戶法兵士等曹佐及市令等員合九十九人(上中縣以下遞減)開皇三年以州統縣改別駕參務以為長史司馬每歲考殿最刺史縣令三年一遷佐官四年一遷佐官以曹為名者並改為司煬帝罷州置郡太守下罷長史司馬置贊務一人以貳之次置東西曹掾主簿司功倉戶兵法士曹等書佐各因郡之大小而為增減改行參軍為行書佐其後諸郡各加置通守一人位次太守又改贊務為丞位在通守下別置都尉副都尉領兵典郡不相知縣尉為縣正尋改正為戶曹法曹分司以丞學校之官文帝仁壽元年州縣學均廢煬帝即位諸郡置學官郡縣均有博士隋沿北朝舊制鎮置將副

戊置主副其制官屬各立三等之差。

第二目 唐至宋

唐 唐與隋同州郡之名時互改易於是有道之名而諸使稱號亦滋多於前代矣太宗貞觀初遣大使十三人巡省天下諸州有巡察安撫存撫之名神龍二年以五品以上二十人為十道巡察使按舉州縣再莽而代景雲三年置都督二十四人察刺史以下善惡置司舉從事二人秩此侍御史當時以為權重罷之置十道按察使道各一人開元二年曰十道按察採訪處置使二十年分十五道天寶末又兼黜陟使乾元元年改曰觀察處置使置於所部之大郡至德後皆并領都團練使其僚屬隨事增置諸道增減不恒使名沿革不一舉其職皆古之刺史也其以治軍之官而干預民政財政者初有都督唐諸州有總管加號使持節武德七年改總管府為都督府并揚荊益為四大都督府其餘並為上中下等前後制置改易不常其越州中都督府之僚屬自都督下置別駕一人長史一人司馬一人錄事參軍一人錄事二人功倉戶兵法士六曹新唐書志又有參軍事各一人典獄十四人市令一人丞一人佐四人史二人帥二人倉督二人經學博士一人助教一人醫學博士一人而都督之職權與府牧刺史同掌清肅邦畿考覈官吏宣布德化撫和齊民勸課農