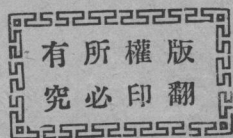


# 中國縣政制度

羅志淵 著

上海群衆雜誌公司發行





# 中國縣政制度

定價國幣肆角

著 者 羅 志 淵

發 行 者

上海群衆雜誌公司  
新民圖書雜誌公司  
廣州財廳前

中華民國二十六年七月初版

# 序

大學云：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」治學然，爲政亦爾。吾國自鼎革以還，政制屢易，而治理民事，未覩實效者，良由本末顛倒，先後失宜；縱有施爲，未能中肯故也。「九一八」變起，有識之士，深知國力薄弱，爲外侮之原，轉而謀根本之解決，於是有內政革新之運動。語曰：「前事不忘，後事之師」，當茲新政發軔之際，苟能定本末，分先後，按部就班，循序而進，則計日程功，其效必顯。著者不敏，竊謂方今欲謀庶政改革，首宜整頓地方行政。而致力之先務，則爲革新縣政。蓋吾國乃一千九百三十五縣所形成，苟縣政能循軌就道，縣地方事業能綱舉目張，則省政固如水到渠成，而國家大本已立，亦可漸趨於磐石之安矣。

吾國縣政，昉自成周，歷代遞嬗，以迄今茲，其間從事縣政工作者，不可勝數，而研究縣政者，則若鳳毛麟角。先民典籍，雖汗牛充棟，而討論縣政者，則除牧令全書，入幕須知等類刑名錢穀之書外，未之多觀。以今日社會情態及政治組織之繁複，二書所論，何能盡宜。而環顧海內，繼此二書而自爲篇籍者，不可再得。內政改革之呼聲盈耳，而縣政沿革如何，癥結如何，未嘗問也。著者從事縣政研究



多年，雖未能有成熟之特見，然鏗而不舍，興致彌深。研究方法，分爲二部：一爲政制之研究，一爲政術之研究。前者討論組織之結構，權責之分配，指揮之系統；後者討論行政之技術，政務之管理，人員之訓練。第政制爲政術之體，政術爲政制之用。「明體達用」，古訓昭然，故著者之研究，亦先從縣政制度始。

縣政制度爲歷史之產物，欲明現制，須知沿革，故述縣政制度史畧第一。歷代縣制之演變已悉，卽進而研究現行縣制，以明現在縣政之體系，故論現行縣制組織第二。自十七年公布縣組織法通行全國後，未盡適宜；由是各方爲因地制宜，群起改革，此種改革運動，方興未艾，故論縣政改革運動第三。行政督察專員制度，乃年來所創設，爲督率縣政之主管機關，其影響縣制，至深且鉅，故論縣政督察制度第四。「縣爲自治單位」，乃縣政建設之最終目標，吾國縣自治之過去現在情形如何，亦爲研究縣政者所應明悉，故論縣自治制度第五。以上五端，爲著者研究之程序，亦卽本書之範疇也。少年述作，自知謫陋，惟邦人君子進而教之！

# 目錄

## 序

### 第一章

歷代縣制之演變……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第一節

先秦縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第二節

秦漢縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第三節

魏晉南北朝縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第四節

隋唐縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第五節

宋代縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第六節

遼金元縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第七節

明代縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第八節

清代縣制……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第九節

結論……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

### 第二章

現行縣制組織……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第一節

民元以來縣制組織蛻變之回顧……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

#### 第二節

縣制組織之一般原則……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……

……



# 中國縣政制度

## 第一章 歷代縣制之演變

### 第一節 先秦縣制

吾國縣制，由來久矣。論其原始，則莫衷一是。有謂係起自嬴秦者；其說乃據新唐書地理志「自秦變古，王制亡，始郡縣天下」而云然。惟按之史乘，則縣治之制，三代蓋已有之。所謂秦代始郡縣天下者，不過使郡縣成爲劃一之制度，形成有系統之組織而已。

周禮地官云：「縣正，每縣下大夫一人，各掌其縣之政令徵比，以頒田里，以分職事，掌其治訟，趨其嫁事，而賞罰之。若將用野民，帥田行役移執事，則帥而至，治其政令，既役，則稽功會事而誅賞。」觀此，則縣制濫觴於三代，殆無可疑；攷之周禮小司徒所謂四甸爲縣，遂人五鄙爲縣，及左氏春秋外傳所謂三鄉爲縣之說，益足徵信。

三代縣制設官，除「縣正」外，又有「縣師」及「縣士」。縣正職掌，已如前述，縣師主土地人民之數，



以征野之賦貢，本爲王朝統領之官，與分土而治者異；縣士掌野之戒令，獄訟，亦本係專主治獄，然合之而縣令之職始備矣。又周官有修閭氏，候人，澤虞等官，蓋後世巡檢，驛承，倉庫大使，河泊所諸官之所託始，惟當時諸官，係隸屬於六卿，未盡領於州縣耳。

春秋時，縣治制度，益爲發達，當時縣治之形成，其源有三：一則出於滅諸侯之國以爲縣治，如楚滅陳，滅九國，皆縣之。（見左傳宣十一、宣十二、）二則出於集鄉聚邑以爲縣治。所謂「三鄉爲縣」是。三則出於分私家田以爲縣治，左傳云「晉分祁氏田爲七縣，羊舌氏田爲三縣」，卽其例也。惟斯時郡縣之名，並用於當世。據日知錄謂：「在腹裡繁華之地稱爲縣，在邊鄙之地則稱爲郡」。（見日知錄卷二）且當時之縣治，實較郡爲大；故傳云：「上大夫受縣，下大夫受郡」；周書作雒篇曰：「千里百縣，縣有四郡」。（參見通典引）但至戰國時，則郡大而縣小，觀乎甘茂謂秦武王曰：「宜陽大縣，名曰縣，其實郡也」一語，可以知矣。

春秋時縣治長官稱謂不一，有曰宰，有曰尹，有曰公，有曰大夫。吾人讀論語，一則曰：「子游爲武城宰」，再則曰：「舊令尹之政，必以告新令尹」；而左傳云：「諸侯縣公，皆慶寡人」，「趙衰爲原大夫」，可見其稱謂之不一。

## 第二節 秦漢縣制

縣治制度，雖濫觴於三代，而劃一縣制，使成爲有系統之組織者，則爲嬴秦。漢書地理志曰：「秦兼併四海，不立尺土之封，分天下爲郡縣」。蓋始皇鑑於周代列國分封，皇室式微，乃思集權中央，以御天下。斯時僕射周青臣卽以此恭維始皇功德，博士淳于越謂周爲面諛，且曰：郡縣制度，不如封建制度。始皇下其議，丞相李斯憤然曰：「諸生不師今而學古，以非當世，惑亂黔首」，力斥其非。於是始皇乃分天下爲三十六郡，以郡轄縣，是曰郡縣制，吾國地方行政之二級制，實肇基於此。

據漢書百官公卿表所載，秦之縣治，設令或設長。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。可知秦之縣治，按戶口多寡，而異其等差。今日縣等之分，實託始於秦，至於縣長官俸，隨縣等而異，亦導源於秦制也。秦之縣佐，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。縣丞佐令長以掌治其縣，縣尉職典治兵。始皇本酷喜專制，萬事皆主集權，故縣令長雖爲下級地方官，均由皇帝委任，每歲各呈報其縣政於中央。縣所受制於郡者，惟監御史之監察，餘則悉與中央直接行之。

秦以暴虐，不久其祚，群雄蠭起，漢得其鹿。高祖鑑於秦以孤立而亡，乃分封諸王，兼行封建，此卽世所謂漢行郡國制也。顧漢之封建，自七國亂後，諸侯權力被奪，不復治國；由中央派國相以治之，故封建之實質已完全消失矣。又攷漢代地方行政區域，有王國，侯國，邑，縣，道之別，實則王國與郡同級，侯國與縣同級，而邑也者，乃太后，皇后，公主所食縣之稱，道也者，爲蠻夷縣之稱，是故漢初雖名爲兼行封建郡縣，究其實則仍以郡縣制爲地方行政之主幹也。

漢縣行政長官，有令，長，相，之別稱。據後漢書百官志謂：「每縣邑道，大者置令一人，千石，其次置長，四百石，小者置長，三百石，侯國之相，秩次亦如之。」皆以掌治民，顯善勸義，禁姦罰惡，理訟，平賊恤民爲職者也。至前漢書百官公卿表所謂「萬戶以上爲令，……減萬戶爲長」之說，仍以戶數多寡爲令長之別，則殊未盡然。蓋「三邊，始孝武所開，縣戶數百，而或爲令，荆揚江南七郡，惟有臨湘，南昌，吳三令爾，及南陽穰中，土沃民稠，四五萬戶而爲長，桓帝時以江南陽安爲女公主邑，改號爲令，主薨，復故，此令長大小之殊，又未可以表爲斷也」（參見應劭漢官儀）至於縣之面積，大率方百里，其民稠則減，稀則贖。此亦仍因秦制也。（參見漢書百官公卿表）

漢縣佐治人員，有縣丞，縣尉，主簿。縣丞一人，署理文書，典知倉獄。縣尉大縣二人，小縣一人

，掌主盜賊，案察姦宄。主簿管理錢糧，鈎稽簿書。斯三者雖同爲助理縣政，而地位各殊，縣丞銅印黃綬，進賢一梁冠，故爲令長之佐。縣尉亦有綬有冠，主簿則無之。丞尉多以本部人充，而主簿由令長自調用，故主簿地位特低，殆幕僚之流亞耳。至於漢末各縣之鹽官（凡縣出鹽多者，置鹽官，主鹽稅。）錢官（凡縣出錢多者，置錢官，主鼓鑄。）工官，（凡縣百工多者，置工官，主物稅。）水官，（凡縣有水池及漁利多者，置水官，主平水收魚稅。）均係上峯派遣駐縣，非縣所有之屬員，攷之文獻通攷所謂「……所在諸縣，均差使更給之，署吏隨事，不具縣員」可資明證。

縣政考績，漢時甚嚴，攷後漢書註胡廣云：秋冬歲盡，各計縣戶口，屯田，錢穀入出，盜賊多少，上集簿，尉，丞以下，歲諸郡課校其功。功多尤爲最者，於廷慰勉之，以勸其後，負多尤爲殿者，於後曹對責，以糾怠慢。此可見漢縣殿最之嚴謹矣。

### 第二節 魏晉南北朝縣制

漢祚之末，三國鼎峙，四方多亂，戎馬倥傯，執政者皆軍書旁午，未遑顧及政治，三國志之無百官志，良有以也。然攷魏志鄭渾傳，太祖召爲掾，遷下蔡長，邵陵令，則三國時縣令長之稱，猶沿漢制，

而未嘗改也。其由長而令，殆亦以縣之大小，故增秩而迭遷耳。

晉制縣大者置令，小者置長，與漢制無異。惟縣之屬吏，則廢丞而仍尉，備。且員額增設益衆，其額數於晉書職官志中，歷歷可攷：「……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，金倉曹掾史，兵曹史，史曹史，獄小史，獄門亭長，都亭長，賊捕掾等員。戶不滿三百以下，職吏十八人，散吏四人；三百以上，職吏廿八人，散吏六人；五百以上職吏四十人，散吏一十八人；千以上職官五十三人，散吏十三人；千五百以上，職吏六十八人，散吏一十八人；三千以上，職吏八十八人，散吏三十人。縣皆置方畧吏四人，洛陽縣置六部尉，江左以後，建康亦置六部尉，餘大縣置二人，次縣，小縣各一人」此中所謂職吏，散吏，方畧吏，蓋如清之諸科房吏，典以庶人在官者充之，而額數衆多，逾於前代。其分設諸曹，則爲後代曹制之所託始。

晉時縣邑，計有千二百二十九，分爲上中下三等，今日吾國縣級類多分爲三等，實導源於此。當時對於縣治，頗爲重視，故凡大縣令有治績，官報於大部，以勸天下，且不經宰縣，不得入爲臺郎，可見縣令長地位之矜重矣。



宋沿晉制，無多變革。凡縣大者爲令，小者爲長。令千石至六百石，長五百石。令千石者第六品，六百石者第七品，長五百石者第八品，（見宋書百官志）若縣爲國者則置相。延及齊梁陳三世，一仍舊貫，殊少更張。所異者惟官秩耳。至於縣之屬吏，亦置丞，尉，但更有書僮，有武吏，有迎新送故等員，各因其大小而置焉（參見隋書百官志）

北魏縣制，其特點有二，一則凡縣置三令長，蓋比古之上中下三士也。三者中皇室一人，異姓二人，此殆因異族統華，時虞不測，故派皇室人員，以監臨之也。一則對於縣治之獎進有序，凡縣令能靜一縣盜賊者，兼理二縣，卽食其祿。能靜二縣者，兼理三縣。三年遷爲郡守。——其時所以能採兼理二縣三縣之辦法者，卽因每縣均有三令長，足敷肆應。獎進之方如此，殊足以促進縣治。且其時縣令長待遇甚厚，由是得人，其後令長用人濫雜，但選勤奮令史爲之，而縉紳之流，恥居其位。

北齊縣制之特徵，爲縣等分析細微，士流不屑爲令。據文獻通攷云：「北齊縣制爲上中下三等，每等又有上中下之差，自上上縣至下下縣凡九等。然猶因循後魏，用人濫雜，至於士流恥居之。元文遙遂奏於武帝請革之。乃密令搜揚世胄子弟，恐其辭訴，總召集神武門，宣旨慰諭而遣，自此縣令始以士人爲之」。攷令長人選之嚴莫若漢，故郎官出宰百里，天子不輕以授人，至晉而有不經宰縣，不得入爲臺

郎之制。亦以示矜重也。齊承後魏濫雜之餘，召集世胄子弟，宜旨勞遣，而縣職始重也。

#### 第四節 隋唐縣制

隋初分縣爲九等，以諸縣閒劇或衝要與否爲劃等標準，縣一律置令而無長之稱，縣之官制，至此乃歸而爲一。縣之屬吏，可於隋書百官志中攷之：「上上縣令屬官有丞，中正，光迎功曹，光迎主簿，功曹，主簿，錄事，及西曹，戶曹，金曹，租曹，兵曹等掾，市長等員。合屬官佐吏五十四人，上中縣減上上縣五人，上下縣減上中縣五人，中上縣減上下縣六人，中中縣減中上縣五人，中下縣減中中縣一人，下上縣減中下縣一人，下中縣減下上縣一人，下下縣減下中縣一人」此屬吏概畧也。及至煬帝時，改縣尉爲縣正，尋改正爲戶曹法曹，分司以承郡之六司，此一變也。開皇三年罷郡，以州統縣，煬帝時復罷州置郡，地方行政仍爲郡縣二級制，此二變也。隋有縣治千三百五十五，區域皆較漢時爲狹，故於開皇十四年中將九等縣級，改爲上中下凡三等，此三變也，觀斯三變，可知隋代縣制之概況矣。

唐代有道府州郡縣之分，驟視之，其地方行政區分，似甚多等級，其實非也。蓋唐之道爲中央之監察區域，（初置巡察使二人，後改置按察使一人，所以監各郡縣之長官，此外又有度支營田使，租庸使

，兩稅，戶口使，轉運使，安撫使，鑄錢使等均係隨事派遣之大吏，而非地方行政長官）不能視為固定之地方行政區域，至於府或爲軍衛區域，或因帝都或行在關係，爲崇其制而稱，實則與州或郡，同爲一級也。若夫州郡之稱謂，迭有更張，當武德間改郡爲州，天寶間又改州爲郡，乾元後復改郡爲州，故州郡在唐，實爲同一區域之兩稱。由是可知，唐之地方行政區域，仍爲州縣或郡縣二級制耳。

唐縣有赤畿望緊上中下七等之差。京縣爲赤，京之旁邑爲畿，其餘則以戶口多少，資地美惡爲差。開元十八年勅以六千戶以上爲上縣，三千戶以上爲中縣，不滿二千戶爲下縣。縣各置令。「掌導揚風化，撫字黎甿，敦四人之業，崇五士之利，養鰥寡，恤孤窮，審察冤抑，躬親獄訟，務知百姓之疾苦」。

（見舊唐書百官志）

唐代縣制，雖有赤畿望緊上中下之差，然赤畿望緊之縣，究屬少數（赤縣計三府共六縣，畿縣八十二，望縣七十八，緊縣百十一）上中下之縣，則數在千上。（計上縣四四六，中縣二九六，下縣五五四，總共一二九六縣）是以吾人研究諸縣屬吏，應以上中下之縣爲對象。考唐代縣佐，分職基詳，員額亦多，茲特列表如左：

| 職別 | 縣令 |   | 市令 |   | 學生 | 助教 | 博士 | 白直 | 問事 | 典獄 | 倉督 | 法 |   | 司佐史 |    | 戶帳史 |    | 司佐史 | 事錄事 | 縣尉 | 主簿 | 縣丞 | 縣令 | 縣等 |
|----|----|---|----|---|----|----|----|----|----|----|----|---|---|-----|----|-----|----|-----|-----|----|----|----|----|----|
|    | 令  | 帥 | 史  | 佐 |    |    |    |    |    |    |    | 帥 | 史 | 佐史  | 帳史 | 史   | 佐史 |     |     |    |    |    |    |    |
| 上縣 |    |   |    |   | 四〇 | 一  | 一  |    |    | 十  | 二  | 一 | 一 | 一   | 一  | 四   | 一  | 七   | 三   | 二  | 一  | 一  | 一  | 一  |
| 中縣 |    |   |    |   | 二五 | 一  | 一  | 八  | 四  | 八  | 一  | 六 |   |     | 二  |     |    | 五   | 三   | 四  | 一  | 一  | 一  | 一  |
| 下縣 |    |   |    |   | 一〇 | 一  | 一  | 八  | 四  | 六  |    |   |   | 四   | 二  |     |    | 三   | 二   | 一  | 一  | 一  | 一  | 一  |

貞觀之治，爲有唐之黃金時代，及藩鎮弄權，政象日非，迨乎五代，戎馬倥傯；地方行政，更難顧及，雖其間於後唐同光二年有中書門下奏議，「刺史、縣令有政績尤異，爲衆所知者，卽仰本處奏聞，當議獎擢，其州縣官任滿三攷，卽具關申送吏部候敕除銓註」（見五代會要）以圖整飭縣治，然終五代之世，凡齷齪無能者，始注爲縣令，故天下諸縣，率皆不治也。

## 第五節 宋代縣制