

鄭自明著

中國歷代的縣政

蔡元培題



方政叢書之一

中國歷代的縣政

鄭自明著

中華民國二十七年七月初版

中國歷代的縣政（全一冊）

◆實價國幣九角五分◆

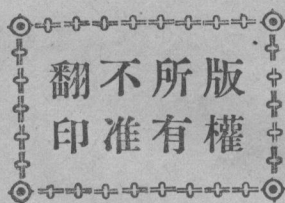
著 者 鄭 自 明

發 行 者 鄭 自 明

印 刷 者 倉 頡 印 務 有 限 公 司
上海南成都路一四一號
電 話 三 四 七 二 〇

寄 售 處 全 國 各 大 書 店

特 約 經 售 大 中 書 社
福建大田城內



自序

中國歷代政治組織的基本單位雖是縣政，而以縣官號爲親民，在政史上固佔有很重要的地位，然而一向却不爲士大夫們所注意，甚至於有士流恥居百里卑官的史跡。歷代縣官中有許多是由朝官犯罪被貶謫而才出任百里之政的，這種縣官都自以爲大才小用，常以吟詠度日，視縣政爲不足輕重之事。因此，歷代的文獻中關於縣政的專著，可說是沒有。不但已往如此，就是現在雖有許多人在注意縣政，至於縣政的專著仍然是不多見。

著者近年客居首都專事縣政的探討，略有所得，遂不避淺陋，擬作縣政論一書，籍以拋磚引玉。當時所擬該書的內容，分爲六篇：一、緒論；二、中國歷代的縣政；三、中華民國的縣政；四、歐美日的縣政；五、當前的縣政問題；六、結論——理想的縣政方案。因爲材料不容易搜羅，兼有種種關係，全書在短時間竟難以完成。現在已寫就的，祇有中國歷代的縣政一篇；其他各篇，要到什麼時候才得告成，著者未能把握，蓋因生活無法安定也。

本書是縣政論中的一篇，書中計四章，第一章是在二五年春間寫成的，第二章是在二五年冬

天寫成的，三四兩章是在二六年上半年寫成的；第一章因友人拿去要登諸某刊物，未登竟被遺失，又在二六年夏天重新寫成的。自着筆到脫稿雖經十八個月（二五年春至二六年夏）的時間，中因俗務所纏，時作時輟，實計之費時祇有其半。

本書雖是一小冊子，可是所參考的經、史、子、集、方志、報章及近人著作不下千數百種，一一加以詳明，勢所難能；書中各章之末所附列的參考書目，也不過舉其要而已。

本書去夏在京脫稿之後，即攜之來申，擬以付梓；旋『八一三』事發，致未能如願。戰事結束，遙遙難期，且著者飄泊無定，深恐稿有遺失，故把本篇先行出版。

著者本來不善於文，本書文白參用更覺欠佳。脫稿至今，經時一年，屢想要加以一番修飾，無如又忙於寫別的文章，以致這個缺憾未能彌補。好在不是文學作品，似可不必專在文字上大事考究。

著者學力有限，不當之處，在所難免，希望讀者不吝教正，爲幸！

中華民國二十七年七月十六日鄭自明自序於上海。

中國歷代的縣政目錄

第一章 縣以前的封建制度概說

第一節 引言	一
第二節 中國封建制度的意義	二
第三節 封建的起源	四
第四節 周以前的封建制度	二三
第五節 周代的封建制度	二八
第六節 春秋時代封建制度的衰落	三五
第七節 戰國時代封建制度的崩潰	三八
第八節 封建制度的結束	四〇
第九節 封建之利弊	四四

第十節	封建制與郡縣制的分別	五七
-----	------------	----

第二章	縣的起源	六五
-----	------	----

第一節	引言	六五
-----	----	----

第二節	起於西周說	六五
-----	-------	----

第三節	起於始皇說	六八
-----	-------	----

第四節	起於春秋說	六九
-----	-------	----

第五節	結語	七四
-----	----	----

第六節	補記——附錄顧頡剛春秋時代的縣	七五
-----	-----------------	----

第三章	縣政制度的沿革	一〇三
-----	---------	-----

第一節	秦漢的縣政制度	一〇三
-----	---------	-----

第二節	魏晉南北朝的縣政制度	一一八
-----	------------	-----

第三節	隋的縣政制度·····	一三二
第四節	唐的縣政制度·····	一三九
第五節	宋的縣政制度·····	一七二
第六節	遼金元的縣政制度·····	一九〇
第七節	明的縣政制度·····	二〇四
第八節	清的縣政制度·····	二一四

第四章 縣在政制史上的地位·····二二三

第一節	政治組織上的地位·····	二三三
第二節	司法制度上的地位·····	二三五
第三節	財務行政上的地位·····	二三八
第四節	實施農政上的地位·····	二四〇

中國歷代的縣政

鄭自明著

第一章 縣以前的封建制度概說

第一節 引言

大凡研究一個問題，對於本問題有關的，自不能不有所論及。我們現在要談論歷史上的縣政，在沒有縣以前的地方政制究爲怎樣？也就不能不加以探討。沒有郡縣之前的地方政府，就是封建的諸侯國，封建之與郡縣有興廢交替的關係；所以在未討論縣政制度之前，作縣以前的封建制度概說。

封建制度不是中國所特有的，中國之外，歐洲、日本的歷史上也都有一個階段會行過封建制度，不過雖同是封建制度，却是各有其形態和歷史；歐洲自有歐洲的封建制度的內容和過程，日本自有日本的封建制度的內容和過程，中國也自有中國的封建制度的內容和過程；並且各國自有

其前因後果，世界上所有的封建制度決不是一般無二。這種的認識是很要緊的；不然『差之毫厘』就會『失之千里』！

歐洲、日本的封建制度的內容如何，暫不去理會它；我們這裏所要討論的是中國史上固有的封建制度，故對其內容、過程、前因、後果，當在下面分別說明其梗概。

第二節 中國封建制度的意義

中國近年來，許多學者對於封建制度的討論，意見的紛歧，議論的龐雜，而令人迷離恍惚難以究詰者，其原因就是沒有把中國的封建制度的本義弄清楚。所以各人有各人的封建制度的意義，各人就去發各人的議論；這樣一來，意見之紛歧自爲必然的結果。

中國的封建制度是中國歷史上的產物，歷史上有它本來的意義，要討論它當然要以中國的史事和歷來學者所公認的內容意義爲立論的根據，才能够得到中國固有的封建制度的內容。如果不認清中國固有的封建制度的意義，那關於封建制度而無法闡清的問題，可就多了。所以要討論中國的封建制度，就要把中國的封建制度先下一界說，然後才能得到一個正確的理解。

梁啓超氏在中國專制政治進化史論上說：

人羣之法，皆濫觴於部落酋長。酋長之強有力者，則能服屬諸酋，或自封親藩，以參伍諸酋，仍畫土以各率其部落；若是者，謂之封建。

梁氏這段話，若作爲封建的界說，頗欠明瞭。他的說法，似乎是關於封建制度之所以發生的話，所以他接上說：

酋長封建，皆羣治所必經之階級，而天下萬國所莫能外者也。顧其制之發達，或遲或早；其運之推移，或久或暫，則隨其特別之原因以爲差。

但梁氏下文又說：

封建云者，以其既得之土地，而分與其人之謂也。

這個界說倒較近而稍明，可是還不能算十分妥當。

清朝文獻通考上說：

列爵曰封，分土曰建。

這界說雖是寥寥八個字，但比梁說更明白得多。

我們現在可以這樣下界說：封者，予也；建者，立也。天子予人以爵位而許其世襲，謂之封；分人以土地而立其國家，謂之建。兩者兼之，則謂之封建。

上面所下的這個界說，雖未敢說是千當萬妥而成為金科玉律，可是自信還很合乎中國固有的封建制度的內容的意義。至於現在從西文 *Ferality* 一字翻譯過來的『封建制度』和這個界說不合則在所不問，因為這字的含義是歐洲的封建制度而不是中國的封建制度。如果要把 *Ferality* 一字的含義來衡量中國的封建制度，自然要離史實千里，鬧到笑話百出！現今有些人就這樣分別含義的差異而一味硬要把中國的制度派在歐洲的制度的含義上面去，不但可笑，實在也錯誤的可憐！

第三節 封建的起源

一 發端

中國封建制度起於何時？這個問題的解答，歷來學者的說法就不一致，近年來一般社會學者更是議論紛歧，始終還沒有得到一個定論。有的說早在三皇時已有封建，有的說竟遲到東晉時封

建才開始的。其間前後相差竟達數千餘年之久，真是令人莫知所從！若把歷來許多說法歸納起來，約而言之，可分爲七說：即起於三皇說，起於黃帝說，起於唐虞說，起於夏禹說，起於周初說，起於東周說，起於東晉說是也。

二 起於三皇說

三皇說也可說是原始社會說，因爲中國之有社會，在傳說上多以三皇爲始。此說羅泌主之，所以在其路史封建後論說道：

封建之事，自三皇建之於前，五帝承之於後，而其制始備。

這是很明白的說封建制度在三皇時代已經開始了，到五帝時代已經是很完備了。羅氏在其路史序上又說：

列土分茅，自有民始。

這種說法，和柳宗元的封建起源論相同。請看柳氏在其封建論上說：

天地果無初乎？吾不得而知之也；生人果有初乎？吾不得而知之也。然則熟爲近？曰，有初爲近；孰明之？由封建而明之也。彼封建者，更古聖王堯、舜、禹、湯、文、武而莫能

去；蓋非不欲去之也，勢不能也。勢之來，其生人之初乎？不初，無以有封建。

讀這段文字，便知道柳氏認為封建在堯舜之前已很盛行，其開始是在生人之初的原始社會，就是有人羣社會的發生就有了所謂封建的出現。

羅、柳二氏之說，實爲一樣：都認封建是開始於原始社會時代，到五帝的時代已臻鼎盛了；雖然都沒有舉出例子來。

這種毫無根據的說法，無足取信，自是當然的道理。

三 起於黃帝說

杜氏通典說：

昔黃帝旁行天下，分建萬國。至於唐虞別爲五等，曰公、侯、伯、子、男，則虞書所謂輯五瑞、修五玉，是其制也。

又說：

昔黃帝方制天下，立爲萬國。

這裏所謂『國』，當然說得是諸侯的國；照這樣說來，那黃帝的時候已有分封建國的史跡了，到唐

虞的時候并五等的制度也已都有了。然而不然，那時候的諸侯國，說都是黃帝封建的，殊不可靠。
《史記五帝本紀》上說：

軒轅之時，神農氏世衰，諸侯相侵伐，暴虐百姓，而神農氏勿能征。於是軒轅乃習用干戈，以征不享，諸侯咸來賓從。炎帝欲侵陵諸侯，諸侯咸歸軒轅；軒轅乃修德振兵，治五氣，藝五種，撫萬民，度四方，教熊羆貔貅羆虎，以與炎帝戰于阪泉之野，三戰然後得志。蚩尤作亂，不用帝命；於是黃帝乃徵師諸侯，與蚩尤戰於涿鹿之野，遂擒殺蚩尤。而諸侯咸尊軒轅爲天子，代神農氏，是爲黃帝。天下有不順者，黃帝從而征之，平者去之。置左右大監，監於萬國。

讀了這段記載知道諸侯是歸黃帝的，並不是黃帝封立的；黃帝爲天子，並且還是諸侯尊他的，當時天子的地位不過如後世的盟主罷了。黃帝之爲天子既是這樣的情形，其權力之有限，可想而知。黃帝自身原先也是諸侯之一，這時候的諸侯就是部落酋長。黃帝因能修德振兵，打倒神農氏，擒殺了蚩尤，比較其他諸侯強些，所以就代了神農氏而爲諸侯之長。一個諸侯之長要把天下的土地來自由分封給人而立其國，那有這種權力？黃帝作了天子頂大的權力的記載，就是『天下有不

順者，從而征之，平者去之』與『置左右大監，監於萬國』而已；並沒有提到封侯立國的話。杜氏之說，不知何所據而云然？！

日本高桑駒吉在其所著的中國文化史上說：

中國的封建制度，據云起於黃帝之時。蓋黃帝之爲天子也，大約一面命那些歸服了的各部君長各各安居於其舊領土；一面對於那些有功勞的，使各各分給以征服地。於此，我們才認出了封建制度來。

高桑氏的話也是沒有根據的，他說據云起於黃帝時候，並沒有舉出例來；他說黃帝大約以征服地分給有功勞的，這是他的推測，事實上是否有這回事，也就不得而知。

陶希聖氏有時也主此說，所以在其中國社會之史的分析說道：

氏族的戰爭，如傳說上的黃帝與蚩尤，炎帝與共工氏的戰爭，使一氏族征服他氏族，便成立了初期的封建國家；封建國家間戰爭，使一國家征服他國家，便成立了次期的封建國家。

陶氏的話也和杜佑、高桑一樣的沒有舉出實例來，沒有說出充分理由來；不過他自己的意見如此

，所以這樣說罷了。

此說只是憑空說話，既無史例可按，復無學理可據，也是不足取信的。

四 起於唐虞說

張守節在史記五帝本紀正義引帝王紀云：

帝摯之母於四人中，班最在下，而摯於兄弟最長，得登帝位，封異母弟放勛爲唐侯。摯在位九年，政微弱；而唐侯德盛，諸侯歸之，摯服其義，乃率羣臣造唐而致禪；唐侯自知有天命，乃受帝禪，乃封摯於高辛。

正義又引孔安國的話說：

堯年十六，以唐侯升爲天子，在位七十載，時八十六，老將求代也。

以此看來，堯帝在未即天子位之前已受封爲唐侯，既即位之後又封摯於高辛。這是張氏所說的，太史公還沒有這樣說。太史公有說的，是在虞始。史記五帝本紀說道：

舜之踐帝位，載天子旗，往朝父瞽叟，夔夔唯謹，如子道。封弟象爲諸侯。

這事孟子上也有舜封其弟象於有庠的話。史記殷本紀又云。