

廖從雲編著

中國歷代縣制考

臺灣中華書局印行

廖從雲著

中國歷代縣

制



張其昀題

中華民國五十八年二月初版



中國歷代縣制考(全一冊)

平裝基本定價一元一角正

(郵運匯費另加)

編著者 廖從雲

發行者 臺灣中華書局股份有限公司代表
劉克襄

印刷者 臺灣中華書局印刷廠

臺北市成都路一〇六號

發行處 臺灣中華書局

臺北市重慶南路一段九十四號
郵政劃撥帳戶：三九四二號

(臺總)甲書

臺參(廠·蕭)

徐 序

國父手訂建國大綱，規定縣爲地方自治之基本單位。我國憲法，亦定縣爲地方制度之最後層級。一般人民則以縣長爲親民之官，視之如父母。由此可知縣在國家行政組織及人民心理上之地位，至爲重要。

國家行政以及各級政府之重大措施，在縣以上多屬樹立宏規，蓋籌策劃，而真能躬行實踐，惠澤及民者，厥在縣政。故縣制之健全與否，實深切影響於施政效果與行政效率，舉凡轄境之劃分，組織之系統，權責之分配，以及人事之臧否，無不與之息息相關。如措施得當，則政通人和，下情上達，政府一切重大政策之推行，均可如身之使臂，臂之使指，貫徹實施，圓滿達成，而收事半功倍之宏效。否則，縱有良法美制，而不能行，所謂更張與興革之事，徒資紛擾而已。

廖君從雲，研究縣政之建設，於茲多年，廣蒐古今典籍，悉心鑽研，考其源流，探其史實，因舉歷代縣制之沿革，明其系統，析其特點，并較其利弊得失，以成此書，不僅可爲關心此一問題者之研究參考，更可爲政府改進縣制，促進行政之借鑑，余得先讀爲快，且喜其用力之勤，而樂爲之序。

徐慶鍾序於台北

中華民國五十七年民族復興節

W120/05

戴 序

我國縣制溯源甚古，遠自西周春秋之世，已有縣之名稱見於載籍，至秦始皇統一宇內，採行郡縣之制，始正式成爲地方政制之礎石，後此雖代有更迭，類多相爲因襲損益，諸如縣數之增減；轄境之大小，組織之繁簡，權責之輕重，令尹之登庸，品秩之尊卑等，雖代有不同，要皆因應一時之需要，就已有之成規，遞遭變易，軌跡分明，至近世始由消極之牧民政治轉爲積極之地方建設，故縣制之規模，視前益宏，事務之繁複，視前亦益甚，然其立制之基本精神，及其在國家政制上地位之重要，則猶與古相侔，是以 國父手訂建國大綱，以縣爲地方自治之單位，蓋有見於此也。

余曩日曾膺民社，躬親踐行，體認至深，蓋一切施維，無不與人民之福祉相關聯，所謂善政養民，正所以使民得各遂其生，各安其生，各樂其生也。嘗見鄭板橋題所畫竹詩云：「衙齋臥聽蕭蕭竹，疑是民間疾苦聲，些小吾曹州縣吏，一枝一葉總關情。」非賢令尹不能道也。故凡留心政事者莫不自縣政始，欲求國家臻於盛治者，亦應自縣政始。

廖君從雲，從政多年，平居沉潛好學，公餘常以一卷自隨，近撰「縣政建設現代化芻議」一文，喜其閱博有識，且多創見，比閱茲編，乃知淵源有自，所謂鑑諸往而知來者，誠不誣也。今歲廖君以其母氏劉太夫人九秩華誕，恪遵母訓，不欲多所鋪張，踵事增華，乃決以書獻壽，其心可嘉，其事可喜，爰弁數言，以爲世之事親者勸，是爲序。

戴 仲 玉 序於新店閩園

中華民國五十七年文化復興節

自序

先君子春普公歷宦閩魯，迭任繁劇，而勤政愛民，廉隅自守，以是所至有政聲，每遷轉，邑民輒設香案，懸明鏡，供清水，遮道相送，至十數里不忍去，蓋其平日爲政，能兼養民、保民、育民而一之，故民視之如父母，追慕景仰及於久遠也。余三歲而孤，甫能言，母氏即親自課讀，蓋以一身而兼嚴父慈母良師矣。恒抱余置膝上教之識字，稍長隨諸兄習詩書，督教益嚴，倦則娓娓爲道先君子親民善政事蹟，鉅細靡遺，實兼仁智勇嚴而有之，誠一介書生之所難，聞之令人心凝神攝，而孺慕仰佩之心，輒難自己，且漸知縣官位非崇隆，而其對國家民社之貢獻則至深遠也。及長，每涉獵書史，於歷代縣制及賢令尹之事蹟，特多留心，隨手摘錄，久而盈帙，比閱自明鄭先生書，知欲撰縣政論，而以時局不安，播遷流離未果成，其於歷代縣制遺規，蒐集頗丰，心喜之，取益尤多。今歲欣逢家慈九秩萱慶，余擬以書爲壽，藉博高堂一粲，爰就所集有關歷代縣制之資料，爬梳羅剔，慎予取捨，詳加考定，纂輯成書，述而不作，實深愧於前賢，錄而備忘，或有助於鑑往知來也，是爲序。

三山任仁廖從雲序於臺北容廬

中華民國五十七年雙十節

中國歷代縣制考目錄

徐序

戴序

自序

第一章 縣之起源

一、郡縣之制起於西周說

二、郡縣之制起於秦始皇說

三、郡縣之制起於春秋說

第二章 秦漢之縣政制度

一、秦之劃一郡縣制

二、漢之縣制

三、漢代縣制之特色

第三章 魏晉南北朝之縣政制度

一、魏晉南北朝之縣制

二、魏晉南北朝縣之行政系統

三、魏晉南北朝縣制之特色	三九
--------------	----

第四章 隋之縣政制度	四二
------------	----

一、隋之縣制	四二
--------	----

二、隋縣之行政系統	四四
-----------	----

三、隋代縣制之特色	四五
-----------	----

第五章 唐之縣政制度	四七
------------	----

一、唐之縣制	四八
--------	----

二、唐縣之行政系統	六〇
-----------	----

三、唐代縣制之特色	六八
-----------	----

第六章 宋之縣政制度	七一
------------	----

一、宋之縣制	七一
--------	----

二、宋縣之行政系統	七七
-----------	----

三、宋代縣制之特色	八三
-----------	----

第七章 遼金元之縣政制度	八五
--------------	----

一、遼金元之縣制	八六
----------	----

二、遼金元縣之行政系統	八九
-------------	----

三、遼金元三代縣制之特色……………九三

第八章 明之縣政制度……………九六

一、明之縣制……………九六

二、明縣之行政系統……………九八

三、明代縣制之特色……………一〇一

第九章 清之縣政制度……………一〇四

一、清之縣制……………一〇五

二、清縣之行政系統……………一〇七

第十章 縣與其他政制之關係……………一一三

一、縣與司法制度之關係……………一一四

二、縣與財務行政之關係……………一一六

三、縣與農政實施之關係……………一二七

中國歷代縣制考

第一章 縣之起源

我國縣制始於何時，言人人殊，而一般學者多信其始於秦始皇，即中小學歷史課本中，亦多列爲始皇之政而不之疑。日人那珂通世之支那通史論始皇之政章中引史記秦始皇本紀文有云：「丞相王綰等言，『燕齊地遠，不置王無以鎮之，請立諸子。』」皇帝下其議，廷尉李斯曰：「周武王所封子弟同姓甚衆，後屬疏遠，相攻擊爲仇讎。今海內賴陛下神靈，一統爲郡縣……天下無異意，則安寧之術也。置諸侯不便！」皇帝曰：「廷尉議是！」以郡縣敷治，北帶治關內及二十七郡，中帶治六郡，後隴南嶺取南帶地，置三郡，凡三十六郡，郡置守尉監。……二十八年，皇帝東行郡縣。

觀此，殆以郡縣之制爲始皇平定六國後，懲封建之弊而始創者，其說固亦可信，而以史學名家之班固，去秦甚近，於其漢書地理志中亦云：「秦……并兼四海，以爲周制微弱，終爲諸侯所喪，故不立尺土之封，分天下爲郡縣；盡滅前聖之苗裔，靡有子遺者矣。」尤明言郡縣之制係由始皇所建立。惟郡縣二字，早見之於山海經，如南次二經云：「長右之山……有獸焉，其狀如禺而四耳，其名長右，其音如吟，見則郡縣大水。」又云：「堯光之山……有獸焉，其狀如人而彘鬣，其名猾褢……見則縣有大繇。」山海經相傳爲禹益所作，皆唐虞時人，是若可徵，則唐虞之世，已有郡縣矣。又淮南

子汜論篇云：「夏桀殷紂之盛也，人跡所至，舟車所通，莫不爲郡縣。」則以夏商之世亦有郡縣，且其由來已久，夷考我國郡縣之制，言其始於唐虞，則文獻不足，信史難徵，言其始於秦世，則春秋初期，已有郡縣之制，雖信史斑斑可考，亦難視爲定論，茲依各家之說，其信而有徵者，約爲起於西周說；起於始皇說，始於春秋說三者，爰爲以次論之。

一、郡縣之制起於西周說

說者引逸周書作雒篇載：「制郊甸六百里，因西土爲方千里，分以百縣，縣有四郡，郡有四鄙。大縣立城方王城三之一，小縣立城方王城九之一，都鄙不過百室，以便野事。」是郡縣之制似於周公時即已制定，且縣大於郡，惟其時之郡縣是否與後世之地方行政制度相類似，實堪存疑，且於西周之金文中，未見西周有縣之記載，而於東周金文記載中，雖有縣之記載，而無王畿有縣之資料，是皆未可以臆度得之。復據周禮地官司徒篇云：「縣正各掌其縣之政令、徵比，以頒田里，以分職事，掌其治訟，趨其稼事，而賞罰之。」此所謂「縣正」是否與後世之「縣令」相同？所謂縣，是否與後世之縣相同？視其職務，容或相同，惟未可據以論定。此外周禮中尚有所謂「縣師」者，職司徵斂地稅，是爲稅官，亦未可視爲後世之縣令。杜佑通典記職官縣令云：「周官有縣正，四百里爲縣，各掌其縣之政令，而賞罰之。」春秋時，列國相滅多以其地爲縣，則縣大而郡小，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。」杜氏之書盡探周書、周禮之說，其後，鄭樵

作通誌，馬端臨作文獻通考，在職官縣令上復盡錄杜氏之說，是皆以周禮所載，視爲縣之起源，易言之杜佑與鄭馬二氏，蓋主縣制始於西周之說也。後之學人，間有從之者，遂成一家之說。實則周書周禮所載，姑無論其書之真僞如何？所記之事實有無存疑之處，即使所記屬實，亦當另有其意義，蓋於封建盛行之時，所謂郡縣當有別於後世之地方行政制度，充其量僅爲縣之雛形而已，實不足以言縣制之始。

二、郡縣之制起於秦始皇說

一般學者多認郡縣之制，始創於秦始皇平定六國統一宇內，建立帝國之時，舊史稱始皇二十六年，廢封建分天下爲三十六郡，遂據以認爲郡縣之起源，如陸機之五等諸侯論云：「五等之制，始於黃、唐；郡縣之治，創自秦、漢。」又如新唐書地理志云：「自秦變古，王制亡，始郡、縣天下。」又如強汝詢之漢州郡縣史制考云：「自秦始置郡縣。」文義尤爲明顯，是皆主郡縣之制起於始皇之說，主此說者載籍紛紜，不勝枚舉，而顧炎武以此說祖述班固，所論甚當，顧氏於其日知錄中有云：「漢書地理志言：『秦並兼四海，以爲周制微弱，終爲諸侯所喪，故不立尺土之封，分天下爲郡縣，盡滅前聖苗裔。靡有子遺。』後之文人，祖述其說，以爲廢封建立郡縣，皆始皇之所爲也。」顧氏之言，蓋有感於學者之未加深考，而遽認郡縣之制起於始皇也。

三、郡縣之制起於春秋說

此說乃以信史爲立論之根據，最爲史家所公認。關於縣制起於春秋之資料，散見於史籍之記載者爲：

史記秦本紀秦武公十年（民元前二五九九年），伐邽冀戎初縣之。又十一年（民元前二五九八年）初縣杜、鄠。秦厲共公二十一年（民元前二三六七年），初縣頻陽。秦孝公十二年（民元前二三六一年），用商鞅變法并諸小鄉聚，集爲大縣，四十一縣，縣置一令。秦惠文君十年（民元前二三九年），魏納上郡十五縣。又十一年（民元前二三八年），縣義渠。秦昭襄王二十二年（民元前二一九六年），蒙武伐齊，河東爲九縣。又三十二年（民元前二一八六年），魏入三縣請和。又五十一年（民元前二一六七年），攻趙，取二十餘縣。

史記晉世家晉頃公十二年（民元前二四二五年），晉之六卿欲弱公室，而分其邑爲十縣；卽左傳所稱，分祁氏之田，以爲七縣，分羊舌氏之田，以爲三縣是也。

史記楚世家楚惠王八年（民元前二三九二年）滅陳而縣之。楚懷王十八年（民元前二二三二年），靳尚爲解張儀之囚而說鄭袖，今將以上庸之地，六縣賂楚。

史記吳世家王餘祭三年（民元前二四五六年）齊相慶封奔吳，吳予慶封朱方之縣。

春秋左傳魯僖公三十三年（民元前二五三八年）晉襄公以再命命先茅之縣，賞胥臣。魯宣公十二年（民元前二五〇八年），鄭伯逆楚子之辭，有曰使改事君，夷於九縣，杜註謂楚滅九國以爲縣。又十五年（民元前二五〇五年）晉侯賞士伯以瓜衍之縣。魯成公六年（民元前二四九六年）韓獻子等

諫武子曰成師以出而敗楚之二縣。魯襄公二十六年（公元前二四五八年）蔡聲子曰：晉人將與之縣以比叔向。又三十年（公元前二四五年），絳縣人或年長矣。魯昭公三年（公元前二四五〇年），二宣子曰：晉之別縣不唯州。又五年（公元前二四四八年），蘧啓疆曰：韓賦七邑皆成縣也；後曰，因其十家九縣，其餘四十縣。又十年（公元前二四四三年），叔向曰：陳人聽命而遂縣之。魯哀公十七年（公元前二三八九年），子穀曰彭仲爽申俘也，文王以爲令尹，實縣申、息。

晏子春秋有謂昔我先君桓公予管仲狐與穀，其縣十七。

說苑有謂景公令吏致千家之縣一於晏子。

戰國策有謂智過言於智伯曰：破趙則封二子者各萬家之縣一。

魯語有謂三鄉爲縣。

由此觀之，縣之起源，或爲諸侯強大者滅弱小者以爲縣，如楚之滅陳及九國而縣之是其實例；或爲集鄉聚邑以爲縣，如衛鞅之變法以小鄉邑爲縣，魯語以三鄉爲縣，卽其實例。或爲分私家之田以爲縣，如晉之六卿分羊舌氏之田爲三縣，分祁氏之田爲七縣，卽其實例。此時之縣官，有稱縣公者，如魯之申公子儀，息公子邊，商公子西，蔡公棄疾，葉公諸梁等皆爲縣公。有稱縣尹者，如魯之清尹弗忌，連尹屈蕩，驚尹午，陵尹喜，沈尹戌，武城尹吉等皆爲縣尹，縣公縣尹之設以楚爲最盛，蓋多滅人之國而縣之，乃設官而牧其民。此外亦有稱宰或大夫者，魯多曰宰，如子游爲武城宰，子羔爲費宰等是。晉多曰大夫，如趙衰爲原大夫，狐溱爲溫大夫等是，其名稱雖異，職權則同，要皆爲縣之行政

長官也。

若就金文左傳國語史記等書所載有關縣制之資料尤爲詳贍，茲請分國敘述如次：

甲、楚 國

楚武王享國日久自春秋前十八年至魯莊公七年（公元前七四〇——六九〇）嘗滅權，左傳莊十八年追紀其事云：

「初，楚武王克權，使鬬縉尹之。以叛，圍而殺之，遷權於那處，使閻敖尹之。」

此一記載雖未明言滅權以爲縣，而設尹以治，與楚國後之縣尹實同，可爲建立權縣之證明，時爲春秋初期，而楚已有縣制，且滅人之國以爲縣，則其面積之大亦可知也。

楚文王時（前六八九——六七七）先後滅申、息、鄧諸國、左傳哀十七年記楚子穀之言曰：

「彭仲爽，申俘也，文王以爲令尹，實縣申息。」

可知楚滅人一國，卽建立一縣，左傳莊三十年云：

楚公子元歸自伐鄭而處王宮，……秋，申公鬬班殺子元。」杜預註云：申、楚縣、楚僭號，縣尹皆稱公。此證以左傳二十年所載：

「費無極言於楚子曰：『奢（伍奢）之子材，若在吳必憂楚國，盍以免其父召之？……』」王使召之曰，「來，吾免而父！」棠君尙謂其弟員曰，「爾適吳，我將歸死！」杜預註云：棠君，奢之長子尙也，爲棠邑大夫。稱大夫而曰君，實則與申公及縣尹無二，蓋君與尹本是一字，故公穀春秋經隱三

年「尹氏卒」左氏傳作「君氏卒」。君與公又同屬見於經可通用，故楚辭借往日中論晉文公云「文君寢而追求」，莊子外物篇論宋元公云「宋元君夜半而夢，（詳見日知錄卷二十三「稱王公爲君」條）今吾聞讀「君」與「公」猶爲同音，想古時本是一字也。

楚莊王十六年以陳有夏徵舒之亂率諸侯伐陳，左傳宣十一年記其事云：

「遂入陳……因縣陳。申叔時使於齊，反，復命而退。王使讓之曰：「……諸侯縣公皆慶寡人，女獨不慶寡人，何故？」對曰：「……諸侯之從也，曰討有罪也。今縣陳，貪其富也……」

以縣公與諸侯並列，則縣之地位可知，後一年，楚莊王又破鄭，左傳宣十二年記其事云：

鄭伯肉袒牽羊以逆，曰：「孤不天，不能事君……若惠顧前好……使改事君，夷於九縣，君之惠也……」杜預註云：楚滅九國以爲縣。陸德明經典釋文釋九縣曰：「九縣：莊十四年滅息，十六年滅鄧，僖五年滅弦，十二年滅黃，二十六年滅夔，文四年滅江，五年滅六滅蓼，十六年滅庸。傳稱「楚武王克權，使鬬緡尹之，又稱「文王縣申息」，此十一國不知何以言九？」

孔穎達左傳正義爲之解曰：楚滅諸國見於傳者，哀十七年稱文王縣申息，莊六年稱楚滅鄧，十八年稱武王克權，僖五年滅弦，十二年滅黃，二十六年滅夔，文四年滅江，五年滅六又滅蓼，十六年滅庸，凡十一國見於傳。僖二十八年傳曰：「漢陽諸姬，楚實盡之」，則楚之滅國多矣。言九縣者，申息定是其二，餘不知所謂，蘇氏沈氏以權是小國，庸先屬楚，自外爲九也。實則三九皆爲虛數言其多耳，初不必定爲九縣，觀乎「漢陽諸姬，楚實盡之」一語殆可信也。

楚共王六年（紀元前五八五年）楚兵伐鄭。左傳成六年紀其事云：晉欒書救鄭……遂侵蔡。楚公子申以申息救蔡，禦諸桑隧。趙同趙括欲戰，請於武子（欒書），武王將許之。知莊子范文子韓獻子諫曰：「不可……成師以出而敗楚之二縣，何榮之有焉！若不能敗，爲辱已甚，不如還也……」乃遂還。

楚之申息二縣，其兵力足與一霸國戰，則楚縣之大而且廣可知矣。

左傳又追紀楚莊王十九年（前五九五）事：

楚圍宋之役、子重請取於申呂以爲賞田、王許之。申公巫臣曰：「不可！此申呂之所以邑也，是以爲賦，以御北方，若取之，是無申呂也，晉鄭必至於漢！」王乃止。

巫臣爲申之縣公，反對以其地爲大夫之食邑，可知楚之縣爲直隸於國君，略無封建之成分在內，殆已啓秦廢封建置郡縣之先聲矣。

左傳襄廿六年（前五四七，楚康王十三）云：

楚子秦人侵吳……遂侵鄭……穿封戌囚皇頡，公子圍與之爭之，正於伯州犂。伯州犂曰，「請問於囚！」乃立囚。伯州犂……上其手曰，「夫子爲王子圍，寡君之貴介弟也」；下其手曰，「此子爲穿封戌，方城外之縣尹也，誰獲子？」縣尹一詞正式見於記載者始於此。

楚靈王七年（前五三四），又滅陳爲縣。左傳昭八年云：

楚公子棄帥師……滅陳……使穿封戌爲陳公。