

四川省訓練團講義

中國地方自治史概要

二十九年五月印

中國地方自治史概要目錄

壹 概說

(一) 古代地方自治之概念——典籍中所載歷代政制之陳跡——先秦對地方自治之理想，孔子，老子，孟子，管仲——秦以後之地方自治制度漸用爲殺民之具

(二) 往昔地方自治制度之特質——注重教養由下而上——以簡御繁合於軍事原則——歷史悠久與國家同盛衰

(三) 我國地方自治與歐美之區別——非民權發達以後所產生而爲發展民權之要政——不取放任主義而以固定程範圍其必成

貳 歷代地方自治制度

中國地方自治史概要目錄

(一) 周——最初之井田制——周六鄉六遂制——鄉遂制之周密

(二) 春秋——管仲變儒用法——伍軌制與邑卒制——隱寓軍令之特點

(三) 秦漢——商鞅什伍制——秦亭里制——漢什伍亭鄉制

(四) 六朝至唐——後魏三長制——北齊隣比制——北周團制——隋保閭族黨制——唐

保隣里鄉制

(五) 宋——保甲制

(六) 元——社制——社制之優點

(七) 明——里甲制——里社制——社學制——社倉制——鄉約制

(八) 清——順治時甲總制——清末城鎮鄉自治制——府廳州縣自治制——京師地方自

治制

叁 已往地方制度與現行自治制度之比較

(一) 已往地方制度之旨趣——立法本意——運用事實與目的之所在——因革損益之特徵

(二) 現行地方自治制度之重要理論——總裁對地方自治之理論——地方

自治之中心工作與要旨

肆 結論

總理「確定縣爲自治單位」爲縣政與自治融會貫通之極則——歷代地方自治所表現之限度，僅及縣而止——今後推行地方自治，以新縣制爲唯一途徑

中國地方自治史概要

袁雪崖編

第一章 概說

(一) 古代地方自治之概念

我國政治制度，至周而大備。自唐虞下逮夏商，歷時既久，人事漸繁，於是法理之應用日精，制度之倡興，亦漸次完備，當成周之世，地方制度，基於井田之法，以安定人民居處，復立鄉遂卒伍之法，以部勒廣大羣衆，人民之生活方式，生產調節，德性修養，與戰鬥力之養成，一切歸於齊一，社會情形，至是乃釐然有序，今考周禮，約略窺見當時制度之一斑，所以保民教民，蓋無所不至，惟以典籍之流傳，周衰而官失其守，中經秦火，至漢復亂於漢儒之說，所以古代制度，其詳已不可得聞，今日從經籍中，獲得片段之紀載，自不能包舉無餘，然其因革損益，爲歷史上之演進，則無可疑者。

地方制度，不獨爲行政上之下層組織，抑且爲基層最重要之組織；不獨爲人民自治之

典則，抑且爲達成邦治之唯一途徑，捨此則王道無由完成，而仁政亦無所措施。孔子老子，其生皆當周末，周人鄉遂之法，尙存，孔子有曰「吾觀於鄉，而知王道之易易。」老子亦言「修之於家，其德乃餘；修之於邦，其德乃長」，孔老學說，容有不同，然其基本理論，內得諸己，推近及遠，并無二致。今所謂修於家，其修在於一己；修於鄉，亦爲一鄉之人，自治一鄉之事，共同努力於國家公共行政，舉國一致，并力以趨，故上之政令，不肅而成，而所謂王道易易，卽基於此。

孟子推本仲尼之道，主張井田制度，以爲王道基礎，其時井田之制，已漸廢不用，孟子遊於諸侯，乃欲於地方五十里之滕國作一實驗，其論井田，有「死徙毋出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。方里而井，井九百畝，其中爲公田，八家皆私百畝，同養公田，公事畢，然後敢治私事。」由此可見井田，卽我國最早之地方自治制度，其組織之成分，以家爲單位；組織之機能，由家以範圍個人之行動。一切禦患，救災，養老，育幼之政悉寓於其間，禮俗相交，憂患相卹，使八家之中，相爲互助，注

意尤爲縝密。

管仲相齊，善變周公之法，基霸道之始。當時各國互爭雄長。苟從容乎王道，井田齊民，則不踰時，而齊且飽於隣敵，故管仲說桓公，將欲速得意於天下，必使事有所隱，而政有所寓。三分齊國，不顯習其兵事；四時田獵，寓軍令於內政之中，庶幾大國不虞，而齊可以取盈於天下，其基本組織，五家爲軌，五人爲伍，使自治組織與軍事組織合而爲一，而尤側重地方之自治，故其言曰「朝不合衆，鄉分治也」，實含有近世地方分權之旨。

由秦以後，地方自治制度，大體多周法之遺。如商鞅之什伍，漢之亭鄉以及唐宋明清各朝之制，名目之同異與夫等級之多寡，縱有不同，其爲下層地方組織則實質上并無重大變化。然而較之周朝以前，迥然有丕作者，則自秦以降，地方制度，用爲役民之不二法門，甚者且用以爲網羅偵伺之具。中央集權之制日趨嚴密，則民治削滅，亦事勢所必然矣。

（二）往昔地方自治制度之特質

古代政治之最高極則，自本源言之，則爲儒家之主敎，自其實現之方法約而言之，則爲保民，如孟子所謂保民而王，儒家爲政之道，立政立事，教養兼顧，所以推化育之道，以收齊民訓民之功。對於人民，在使之相保相教相育相成，層層遞進，以達於一國，所以古代地方自治，語其性質，殆爲地方之自治，而非地方團體之自治；語其方式，則近於自勤，而非純粹之他勤自治。柳子厚有言「有里胥而後有縣大夫，有縣大夫而後有諸侯，有諸侯而後有方伯連帥，有方伯連帥而後有天子。」顧亭林據此說，認爲由里胥，以至於天子，其重心在於地方，由地方階進，至於天下之事，其始在於里胥。此種特徵，純然爲由下而上之現象。

周禮「五家爲比，比有長，五比爲閭，閭有胥，四閭爲族，族有帥，五族爲黨，黨有正，五黨爲州，州有長，五州爲鄉，鄉有鄉大夫。」其間大小相維，輕重相制，綱舉目張，苟從現在軍事組織之運動，以判斷往昔地方制度，其組織之嚴密，實貫徹於體與用之基本精神。要之，每級所治，數不過五。其能於詳密之中，并得簡易之便，此種良法美意，深合科學管理

之原則。

秦漢唐宋元明清各朝，對於地方自治制度固已略倣周室之法而行之，而歷代大儒名臣，若宋之朱程濂王安石，後周蘇綽明顧炎武諸人，莫不稱之爲治教之基，倡導不遺餘力。是以地方自治制度，在中國自有其悠久之歷史，且與當時國家政治之隆替，成爲相應之勢，歐美諸國地方自治，其與中央權力，雖時若一致，然當中央權力衰微之際，地方團體之勢力，反形盛大，宛如獨立小國。與我國情形，截然不同也。

(三) 我國地方自治與歐美之區別

各國地方自治之產生，大半由於民權思想發動，經若干時期之奮鬥，始得從君主與官吏宰制中，獲得一部份屬於地方之事務，由人民自行管理之，以故地方自治發展程度，隨民權思想而擴張，全爲被動性質。民權制度既不必儘量健全發育，則地方自治之內容，自不能超出政治制度之支配，而獨自充實，因此各國地方自治，在演進上言之，祇能認爲民

權思想發展後之一種副產。論地方自治本身，并非爲發展民權之本位。

且各國地方自治，其進度與範圍，遲速先後之序，初無積極規律，以期其必成。舉凡事業之屬於地方自治範圍，或取決於當地人民之財力，或取決於當地人民之志趣，聽其抉擇而舉辦之，政府不越位而予以干涉，所謂賢明政府，亦不過擇取事業之輕而易舉者，使人民試爲之始爲政府分勞而已。是以各國地方自治，其內容大半屬於放任主義，無積極督促。

反觀我國現行地方自治制度，乃爲實施管教養衛之基層樞紐，不僅爲推行一切政令之基本單位而且爲發展民權之唯一機括；不僅採取均權主義，扶植人民自治能力，而且明定程範，以待其必成。此爲我國地方自治制度與其他各國之顯著分別。至若歐美各國自治制度之良否，與其比較，爲本文範圍所不及，茲勿詳述。

第二章 歷代地方自治制度

(一) 周

上古遊牧之世，逐水草而居，神農以還，漸由行國變爲居國，人民安土重遷，奠厥攸居，宗法社會，因之而起，其所以能推親親之義，行敦睦族之教者，則有賴於經土，分疆，制畝，設井，諸法，通典云：「黃帝始經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足，使八家爲井，井開四道，鑿井於中，一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通貨財，六則存亡更守，七則出入相同，八則嫁娶相謀，九則有無相貸，十則疾病相救，是以性情可得而親，生產可得而均，均則欺凌之路塞，親則鬥訟之心弭」，此種制度，實爲地方自治之開端。

至周而封建制度大行，以土地多寡，爲封爵之等第，中國社會，遂由宗法社會，進入封建社會，人與人之關係，亦由井界固定之地域組合，進而至於友隣親族，益用擴大，周

代地方組織，在王郊之內，有比閭族黨州鄉六級；在郊外有鄰里鄣鄙縣遂六級，蔚爲完美之制。

今按周官大司徒施教法於邦國都鄙，使之各以所教治民。令五家爲比，使之相保，比有比長；五比爲閭，使之相受，閭有閭胥；四閭爲族，使之相葬，族有族帥；五族爲黨，使之相救，黨有黨正；五黨爲州，使之相調，州有州長；五州爲鄉，使之相賓，鄉有鄉大夫。此六鄉之制。

郊外爲野。周禮云「遂人掌邦之野，以土地之圖經四野，造縣鄙形體之法。五家爲隣，五隣爲里，四里爲鄣，五鄣爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂，皆有地域溝樹之，使各掌其政令刑禁，以歲時稽其人民，而授之田野，簡其兵器，教之稼穡，」此所謂六遂，與六鄉之組織，正復相當而略異其名。

由此推定六鄉與六遂之職，在王畿及其附近不出百里之地，有鄉大夫及遂大夫之屬，都三萬餘人，其組織既精，理事益密，各種親民小吏，出自民間，皆半官半民之性質，

所設施，非被動之自治，概可想見。

(二) 春秋

管仲相齊，九合諸侯，一匡天下，在春秋時，可以爲一代政治之典型，且其變偏者之用，兼爲法治，亦爲我國政治上之一大關鍵。管仲有云「不法法，則事無常，法不法則令不行」是以嚴法以法天下，使事皆有一定之程序，又使其能得法制之宜，致號令之必行，則民守法向化，如水歸壑，當時地方政制，尤見精審。

管仲地方自治之法，分爲「國郊」及制「鄙」兩項，其屬於制「國郊」之組織，以五家爲軌，軌爲之長，軌十爲里，里爲有司，四里爲連，連爲之長，連十爲鄉，鄉置良人，此種軌里連鄉之自治組織，復與軍事組織相配合。是故五家爲軌，故五人爲伍，軌長率之，十軌爲里，故五十人爲小戎，里有司率之，四里爲連，故二百人爲卒，連長率之，十

連爲鄉，故二千人爲族，鄉良人率之；五鄉一師，故萬人一軍，五鄉之師率之，隱寓軍令於內政之中，令民不得遷徙，卒伍之人，人與人相保，家與家相受，少壯居，長相游，死喪相卹，行作相和，故夜戰則其聲相聞，足以無亂；晝戰其目相見，足以相識。歡欣足以相助，以守則固，以戰則勝。

其屬於制「鄉」之組織，以三十家爲邑，邑有司，十邑爲卒，卒有帥，十卒爲鄉，鄉有鄉帥，三鄉爲縣，縣有縣帥，十縣爲屬，屬於大夫，五屬故有五大夫，使各治一屬。

管仲政治上之成功，一方面在於制法，一方面在於通貨積財，而另一方面，則在組織上之運用，能以屬於人之編制，更納入家之編制中。基於地方自治組織，參以軍隊行伍之制，樹農戰合一之精神，又能寄軍令於內政，施於四時田獵不足經意之事，使人民相親相保，自致富強，齊爲五霸之首，殆非偶然。

戰國之世，爲封建制度與郡縣制度，代謝之秋。當時七雄爭鬥，言聽事雜。社會情形，日見凌亂，至是儒家之道息，爲國者乃專崇法治。秦乃以其時尊用商鞅，建設內政，變井田，闢荒地，定軍制，崇武功，設軍爵，立地方官制，創行什伍連坐之法。一切政治之推動，均以獎勵方式，勸民自動遵行，使進度加速。編什伍連坐之法爲極嚴酷之懲戒主義，苛刻少恩，表現法家之特性。其後秦始皇併六國，廢封建而爲郡縣，縣以下之地方組織，有亭里四級。依漢書所載「秦之制大率十里一亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老有秩有嗇史遊徼。三老掌教化，嗇史職聽訟，收賦稅。遊徼徼循禁賊盜。縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠，鄉亭亦如之。」由此可證秦代縣以下地方組織，其職役之吏，與人民接近，且對於社會治安維護之責，與風俗教化之敦勸，亦自有人民自治成分，縣分總其成而已。

漢代地方自治組織，襲用秦名，仍用什伍里亭鄉四級：

什伍：「什主十家，伍主五家，以相糾察，民有善事惡事，以告監官」，一方面彰善殛惡，褒德錄賢，一方面剷除惡暴，並不連坐，於以見漢法之寬。

里：「里有里魁民有什伍善惡以告」里魁掌一百家。

亭：「十里一亭，設亭長亭侯」，司姦盜之搜捕事宜。亭長之產生大率由於民選，限於衰老退伍之士兵，兼寓有養老食祿之意，以垂範於鄉亭，名爲緝盜，含有教導性質。

鄉：「十亭爲鄉。鄉置有秩嗇夫三老游徼」，有秩與嗇夫，主知民善惡，與人民爲役

之先後，三老之任用，採公舉方式，令民舉年五十以上有修行能率衆爲善者充用，游徼專司捕盜緝姦之任。鄉之大者在五千戶以上則設有秩，鄉小者改設嗇夫，至三老游徼，則爲大小各鄉所共有。所職不同，其爲役於人民，則無二致。

(四) 六朝至唐

後魏：據通考載：「孝文太和十年，給事中李冲，以三正理人，其由來遠；於是創三長之制。謂宜準古，五家立一隣長，五隣立一里長，五里立一黨長，黨長取鄉人強謹者

北齊：通典所載「北齊令人居十家爲隣比，五十家爲閭，百家爲族黨。一黨之內，則有黨族一人，副黨一人，閭正二人，隣長十人，含有十四人，共領百家而已，至於城邑，一坊或至千戶以上，有里正二人，里吏二人，里吏不常置，隅老四人。」

北周：周顯德五年，詔諸道州府，令團併鄉村，大率以百戶爲一團，每團選三大戶爲耆長，凡民家之有姦盜者，三大戶察之；民田之有耗登者，三大戶均之。廢鄉村而爲團，自北周始。團閭中之耆長，由民選舉亦一顯著之特徵。

隋：隋書：「隋文帝受禪，頒新令，五家爲保，保五爲閭，閭四爲族皆有正，畿外置里正，比閭正，黨長比族正，以相檢察。」

唐：唐制：百戶爲里，五里爲鄉，四家爲隣，三家爲保，每里置正一人。此爲一般原則。而人口稀少之地，與人口過多之地，恆未依此規律，據唐書所載：「在邑居者爲坊，別置坊正一人。在田野者爲村，別置村正一人。」則坊野分治，復含有極大之伸縮性。今考保隣里鄉四級之中，保隣皆不設正長，其純實編戶計數之方便亦未可知，又里正坊正