

中國地方制度之沿革



Tokyo 1922

中國地方制度之沿革

內務部編譯館出版

王道編

吳貫因校閱序文

江苏工业学院图书馆藏书章

于寶軒署端

民國七年三月出版



編輯者 王道

校閱者 吳貫因

印刷者 富華印刷所

北京前門外梁家園
電話南局九十三號

發行者 內務部編譯處

中國地方制度沿革
定價大洋四角五分

中國地方制度沿革序

我國地方制度伐異其制而其沿革變遷少有能
詳述其故者故欲研究我國之地方政治苦於無
良好之叅攷書留心政制者常以此爲病焉王子
逸民編中國地方制度沿革一書於歷代地方制
度之變遷述之綦詳而其得失所在復能抉而出
之讀之不徒可以知政制並可以知政術而政治
進化之原理亦寓於其中焉余喜其可爲今後商
榷地方制度之良資料也故爲表而出之以告世
之留心地方政治者

民國七年二月

吳貫因序於都門

中國地方制度沿革

序

中國地方制度。朝易其制。代異其名。欲詳考其沿革。非易致之業也。窮源溯委。固費鉤稽。然歷代制度。方策具在。欲識其涯畧。則亦有可得而言者焉。太古之世。茫昧難稽。姑且不論。自黃帝至周。史傳所載。皆爲封國。禮樂征伐。出自天子。領地牧民。歸之諸侯。始則朝覲聘問。中央尙有予奪之權。繼則請隧問鼎。國家已呈分裂之象。春秋五霸。戰國七雄。視天子爲守府。等王室於贅疣。而周亡矣。蓋亦極端分權之害也。若此者。名曰封建制。秦并諸侯之後。鑒周之亡。廢封建。置郡縣。政府擅乾綱獨攬之大權。地方少自由發展之餘地。雖二級之制。政令易行。強盛之名。震於塞北。而陳涉一起。縣無交兵。野無守城。萬世之業。墮於一旦。蓋亦極端集權之害也。若此者。名曰郡縣制。漢晉懲秦魏之孤立。封功臣及庶孽。以藩王室。雖仍秦郡縣之制。而公侯封國。實爲封建。與郡縣並行之始。若此者。名曰郡國制。東晉以後。懲藩侯之弊。去封國之名。行州郡之實。然喪亂頻仍。地方制度。未能完善。隋行二級之制。民殷國富。然煬帝

暴虐不旋踵而亡。若此者名曰州郡制。自時厥後。州郡倍多。唐興乃分爲十五道。以統之。若此者名曰道制。宋興削藩鎮之權。定分路之制。地方制度頗稱完備。而分級太多。未免爲累。若此者名曰路制。元氏入主中原。區域遼闊。遂設行中書省。明清因之。州郡不能直達中央。督撫之權等於侯封焉。若此者名曰省制。數千年地方制度之沿革。詳言之固千條萬緒。然其大體則固盡於是矣。本編以是爲綱領。分爲述之。凡七章。共十餘萬言。世之君子。因是以察治亂之源。則今後之地方制度將可得而定焉。豈曰小補之哉。

民國六年十二月揭陽王道序於內務部編譯處

凡例

一是書名爲地方制度沿革。故以制爲綱。以朝爲目。令讀者一覽瞭然。

一是書以通考爲藍本。並參加日人所編之中國法制史。清國行政汎論。及有關歷代法制之書。搜羅務求其廣。而選擇不厭其詳。如有缺漏。幸讀者教正焉。

一是書以地方制度沿革名篇。故第七章之省制。不列入清之特別行政區制度。又懼學者於清之地方制。不能窺其全豹。故附於末。以清系統。

一是書於每制之中。縷列事實。未附以鄙論。雖未敢云得當。而讀者於事實倦閱之餘。接以論文。可助興味。當亦識者之所不棄。編者識。

一、本書以整理我國地方制度沿革為目的，凡與地方制度沿革有關係之事項，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。

二、本書以整理我國地方制度沿革為目的，凡與地方制度沿革有關係之事項，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。

三、本書以整理我國地方制度沿革為目的，凡與地方制度沿革有關係之事項，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。

四、本書以整理我國地方制度沿革為目的，凡與地方制度沿革有關係之事項，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。

五、本書以整理我國地方制度沿革為目的，凡與地方制度沿革有關係之事項，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。如地方官制、地方自治、地方財政、地方教育、地方交通、地方建設等，均應包括在內。

凡例

中國地方制度沿革目次

第一章 封建制

第二章 郡縣制

第三章 郡國制

第四章 州郡制

第五章 道制

第六章 路制

第七章 省制

中國地方制度沿革 目次

第一章 緒論

第二章 周代

第三章 秦漢

第四章 魏晉南北朝

第五章 隋唐五代

第六章 宋元

第七章 明清

中國地方制度沿革目次

中國地方制度沿革

第一章 封建制

一 上古至商

封建不知其所自始也。黃帝之時。神農氏衰。諸侯相侵伐。神農弗能征。黃帝乃習用干戈。戰炎帝於阪泉。擒蚩尤於涿鹿。天下既定。制爲萬國。立國監以治之。少皞氏衰。制度無聞。顓頊所建。帝嚳受之。創制九州。統領萬國。堯遭洪水。天下分絕。虞舜攝位。分十二州。置十二州牧。雍荆豫梁冀幽並青冀徐兗揚五載一巡狩。禹承唐虞之盛。塗山之會。諸侯

執玉帛者萬國。所謂萬國總四海之內。大畧而言。蓋當時諸侯之地。大者方百里。次七十里。又次五十里。自堯舜時而已然矣。於是制爲五服。每服五百里。一曰甸服。甸服之內。百里總。二百里銓。三百里秸。四百里粟。五百里米。二曰侯服。侯服之內。百里采。二百里男邦。三百里諸侯。三曰綏服。綏服之內。三百里揆文教。二百里奮武衛。四曰要服。要服之內。三百里夷。二百里蠻。五曰荒服。荒服之內。三百里蠻。二百里流。此其大較也。及夏既衰。夷狄內侵。諸侯相并。土地縮小。國數減少。殷湯承之。更制中國

方三千里之界。分九州。而建千七百七十三國焉。

二 周

封建之制。至周而盛。質言之。地方制度。至周而備。王制言凡九州。千七百七十三國。所以分其土也。方伯連帥之法。所以治其民也。至於諸侯之官制。區域之級數。官吏之選舉。司法之獨立。皆詳爲之定。故吾人得因之而考其制焉。

(一)分土之制 王制。凡四海之內。九州。州方千里。州建百里之國三十。七十里之國六十。五十里之國百有二十。凡二百一十國。名山大川。不以封。其餘以爲附庸。閑田。八州。州二百一十國。天子之縣內。方百之國九。七十里之國二十有一。五十里之國六十有三。凡九十三國。名山大澤。不以分。其餘以餘土爲閑田。凡九州。千七百七十三國。此分土之制也。

(二)統轄之制 王畿千里以外之地。其初牧后掌一部落之行政。及裁判之事務。至夏殷時。部落制度漸破壞。於是改置方伯。使主州事。州之下有卒。卒有正。卒之下有連。連有帥。帥之下有屬。屬有長。以五國屬之。凡八伯。五十六正。百六十八帥。三

百三十六長。八伯各以其屬屬於天子之老二人。曰二伯。天子使其大夫爲三監。監於方伯之國。國二人。蓋周時之官。有常名。有異名。內而爲比長。閭師。黨正。州長。卿大夫。此常名也。及任以師田之事。則爲軍將。師帥。旅帥。卒長。兩司馬。公司馬。此異名也。外而爲公侯伯子男。此常名也。及寓以連屬之法。則爲屬長。連帥。卒正。州伯。此異名也。所以然者。蓋於州鄉。所以聯其民於師田。所以聯其徒於宿衛。所以聯其官。故能以中國爲一人。而無內患。爲屬連。卒州以聯其國。爲長帥。正伯以聯其人。故能以天下爲一家。而無外虞。然又懼諸侯之漫招兵士以挾制天子也。故爲之定軍制焉。大國三軍。共三萬七千五百人。次國二軍。共二萬五千人。小國一軍。共萬二千五百人。此統轄之制也。

(三) 諸侯建官之制 王制。大國三卿。皆命於天子。下大夫五人。上士二十七人。次國三卿。二卿命於天子。一卿命於其君。下大夫五人。上士二十七人。小國二卿。皆命於其君。下大夫五人。上士二十七人。大國之卿。不過三命。下卿再命。小國之卿。與下大夫一命。所謂三卿。即立司徒兼冢宰之事。立司馬兼宗伯之事。立司空兼司

寇之事。凡此大吏。皆由中央任命。小國之卿。比較上爲小。故一由中央任命。一聽命於其君。是雖行地方分權。而寓有中央集權之意焉。至諸侯官吏之俸。則以次遞推。諸侯之下士。視上農夫。祿足以代其耕也。中士倍下士。上士倍中士。下大夫倍上士。卿四大夫祿。君十卿祿。次國之卿三大夫祿。君十卿祿。小國之卿倍大夫祿。君十卿祿。次國之上卿位當大國之中卿。中卿當其下卿。下卿當其上大夫。小國之上卿位當大國之下卿。中卿當其上大夫。下卿當其下大夫。其有中士下士者。數各居其上之三分。此諸侯建官之制也。

(四) 區域階級之制 周禮天子之地方千里。王畿百里以內。分爲六鄉。百里以外。分爲六遂。鄉之上爲司徒。其爵爲卿。六卿共一司徒。遂之上爲遂人。其爵爲中大夫。六遂共一遂人。司徒治六鄉。遂人治六遂。以屬於天子。蓋地方分治之兩級制度也。以八口之家計之。周時鄉遂各有人民十萬。不敵今之一小縣。而國內則以鄉爲最高機關。國外則以遂爲最高機關。此區域之級數也。列表如左。

天子

大司徒 鄉大夫 州長 黨正 族師 閭胥 比長
遂人 遂大夫 縣正 鄙師 鄒師 里宰 鄰長
(萬二千) (二千五) (五百家) (百家) (五十家) (五家)

(五官吏選舉之制) 周禮六官員數約五萬餘人。鄉遂官居其大半。六鄉之吏有卿

大夫六人

其爵為卿

州長三十人

中大夫

黨正百五十人

下大夫

族師七百五十人

胥三千人

中士

比長萬五千人

下士

遂縣鄙鄒里鄰之吏亦如六鄉之數。總計鄉遂

之官有三萬七千八百七十一人。夫以距王城二百里之內人民不過二十萬而

設官如此之多。乃不嫌其繁冗其故何耶。蓋由地方選舉之制也。選舉之法如左。

閭胥

書其敬敏任恤者

族師

書其孝弟睦姻有學者

黨正

書其德行道藝

州長

助鄉大夫選舉

鄉大夫

攷其德行道藝而興賢者能者以禮賓之。獻賢能之書於王。

族師選賢每月一次。黨正每季一次。州長每年一次。鄉大夫三年一次。於是獻其

名於天子。鄉大夫帥鄉老羣吏以禮賓之。天子拜受之。如是官吏以鄉人爲之以鄉人選之。故民能得賢官。官能知民意。法甚善也。此官吏選舉之制也。

(六)

司法獨立之制 鄉遂之訟獄不斷決於鄉遂大夫。別立鄉士聽其鄉之訟獄。遂士聽其遂之訟獄。鄉遂之野別有縣士聽其野之訟獄。皆上之於司寇。司寇再聽之。獄成然後士師刑焉。此司法之獨立也。然地方官吏亦預聞訟事。蓋地方官吏所以主持教化監督選舉訟獄之事與有密切關係也。故

鄉大夫 掌其禁令

遂大夫 掌其戒禁聽其治訟

州長 糾其過惡而戒之

縣正 掌其治訟

黨正 掌其戒禁

鄙師 察其姦惡而誅賞

族師 掌其治令戒禁刑罰

鄴長 掌其政令。

閭胥 掌其比閭撻罰之事。

里宰 治其政令。

比長 有罪奇妾則相及。

鄰長 掌相糾相受。

右所述爲各邦國之制度。似地方對於中央無若何之關係。而爲極端分權矣。而抑知九服之制。即所以行其集權之實也。周官大行人邦畿方千里。其外方五百里。謂之侯服。歲一見其貢祀物。又其外方五百里。謂之甸服。二歲一見其貢壤物。又其外方五百里。謂之男服。三歲一見其貢器物。又其外方五百里。謂之采服。四歲一見其貢服物。又其外方五百里。謂之衛服。五歲一見其貢材物。又其外方五百里。謂之要服。六歲一見其貢貨物。九州之外。謂之藩國。世一見。各以其所貴寶爲贄。此就諸侯一方面言之也。若天子秉賞罰之權。操予奪之柄。五年一巡狩。對於祭祀不敬者。削以地。宗廟不孝者。紕以爵。變禮易樂者。爲不從。不從者。君流。革制度。易衣服者。爲畔。