

縣
行
政
概
論

著 暢

侯

第一章 緒論

第一節 縣行政概念

中國行政意義之界說，時人頗多主張，各行其是，綜其一般流行之普遍觀念，往往將行政與政治混為一談；或將行政為別於立法司法以外之一種名辭。前者為英儒懷納（H. Finer）所謂「為運用人民之創造力及社會富源力而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要，此等機關係包括彼從事於為實現人民總意而製作其細目者之人員與組織而成。為完成其責任計，彼須訂定各種法規以影響軌範人民之行爲。善良之行政機關須忠實有效，并須能深切明瞭人民總意之所在而熱誠實現之及能認何時何地須有若何等之行政活動。」見（Theory and practice of Modern Government P, 991）即作如是觀察。後者如辭源中註釋：「凡國家立法司法以外之政務，總稱爲行政」是。茲爲區別此義起見，進而申其論據如後：

一、行政與政治之區別

本來行政與政治之關係，至爲密切，界限亦屬具體而微，時人未加深察，致多誤解，故每聞行政改革，即認爲政治改革，甚而掀起政潮，危害政治，而不自知。蔣主席在講解行政三聯制大綱中謂：「國人往往拿「政治」當作「行政」來看，又拿「行政」當作「政治」來看，因之「行政」與「政治」的性質，往往混爲一談，這是最大的錯誤。」其實行政與政治

之性質，若從入裏分析，顯有不同，如美儒古德諾（F. Good now）在其政治與行政（Politics and administration）一書中稱：「政治乃社會意志之結晶，行政乃此結晶的意志之執行。」又世紀字典（Century Dictionary）中載：「政治是人民經過其組成之政黨或政團，對決定或影響政府政策之活動與指導；而行政乃政府官吏推行政府功能時之行動也。」觀上兩種解釋，行政與政治之區別，即已瞭然。若分析言之，可謂政治係為國家政策之決定；而行政則為國家政策之執行。例如我國前因縣制不良，政治鮮有進步，乃思對基層政治，有以改革之道，究應如何改革，依據何種法案實施改革，改革成為何種縣制，此種縣制何時實行，此等問題，則為政治問題。設為實行新縣制因而所增之行政經費，如何籌措，所增之行政人員，如何選用與訓練，以及其他一切實行之方法與技術等，如何運用，以達其改進政治實行新縣制之目的，則屬行政問題。申言之，即前者為政權之運用，後者為治權之行使。此應區別者一。至其範圍，則政治係在管理衆人之事，其範圍較廣，而行政僅在如何管理衆人某一種或某數種及某特種事務，其範圍較狹。且政治事務，大都偏於含有政策性之制度或原理原則；此項任務，由政務官負之。行政事務，則着重於實際工作之推進，具體方案之實施，以及政府機關如何執行政策之方法與技術等。此項任務，由事務官負之。以權能區分之義釋之，則政治屬於「權」之範圍，而行政屬於「能」之範圍，「權」與「能」均在政治範疇中，故政治包括行政，而行政不能包括政治。此應區別者二。就其程序言之，政治既在決定國家政策，顯係立於先導的地位；行政既在執行國家政策，自係立於後隨的地位；故必先有政治

活動以決定國家之政策，然後才有行政運用，以執行此既定之政策，推進此政策下應有的事務，此應區別者三。

二、行政在五權中之地位

我國爲實行五權分立之國家，設有立法、司法、行政、考試、監察五院，國人卽有以此認爲五院既屬分立，自屬爾爲爾，我爲我，行政自行行政，立法自立法，而將行政別於立法司法考試監察以外。此種見解，驟從表面觀之，未嘗不是，究一察其實際，則有大謬不然者。吾人常聞有所謂：「財務行政」及現代所倡行之「人事行政」者之存在，是財務之處置，人事之管理，亦均爲行政範圍；而立法司法監察諸院果無財務處置與人事管理等事務耶？有之，卽生行政作用；餘如考試院，則已成爲人事行政之總樞紐，更不待言。不特此也，現在政府各機關中，遵照中央規定，可按事務之繁簡，分別設置人事司處科股，辦理人事行政，是則五院或其他機關中之人員任免、升遷、考績、懲戒、訓練、以及公款經費收入、支出、保管、計算等，均爲必有而不可少之事務，亦卽必須行政之運用。他如未設立地方法院之縣長，卽須兼辦縣司法處行政事務，設行政事務移歸審判官辦理，則審判官既爲司法官，又兼負司法處之行政事務責任，卽其一例。由此觀之，足見國家事務中之所謂行政者，亦并不完全限於行政機關所管轄，雖在立法司法考試監察各機關中，乃至工場商店中，無一不有行政事務之存在也。然則各機關中，皆須行政爲之輔助與運用，未必各機關中，而能使立法或司法考試監察存在，抑世有見立法機關，而有司法運用，或考試機關，而有監察行使乎？故行政

在「權」「能」分開，與五權分立互相牽制之餘，猶保持此一特有而獨立之地位。

總而言之，行政乃政府機關中最重要之一種權力。國父將權能分開，使人民掌握政權——權；而政府行使治權——能。實為曠古最賢明之一種政治制度。其目的，則使政府成爲一個萬能政府。惟有萬能政府所掌握之行政力量，始能肩負建國之重大責任。吾人研究縣行政，則爲如何建立一個萬能的縣政府，使縣行政工作，均能盡收實效，至如何始能達此目的，則不外使縣行政區域便於管理，縣行政機構便於運用，縣行政人員能盡其才。縣行政經費；能盡其用。縣行政物品；能盡其利。縣行政事務；能盡其功，以及縣戶籍行政，縣社會行政；縣衛生行政；縣財務行政；縣教育行政；縣警衛行政；縣兵役行政；縣合作行政；縣經濟建設等……，均能發揮力量，行之有效。所謂縣行政者，蓋別於縣以上行政或縣以外之其他行政而言也。

第二節 縣制史觀

一、縣治之起源與發展

我國縣治之淵源程序有三：一，胚胎時期。（黃帝時代）二，雛形時期。（周代）三，發展時期。（春秋）

我國地方行政制度之發生，淵源甚早。在黃帝劃野分州之前，卽有遠古大九洲之傳說，雖在當時尙無文字記載，可資徵信，然大小部落間之唇齒錯列，則爲黃帝經土設井之根據，自屬事實。黃帝區劃土地，建立井田鄉里制度，有所謂：「經土設井，以助其居，立步制畝

以防其不足，使八家爲井，井開四道而分八宅，鑿井於中，一則不洩地氣，二則無廢一家，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，八則嫁娶相媒，九則有無相貸，十則疾病相救，是以情性可得而親，生產可得而均，欺凌之路塞，鬥訟之心弭，井一爲鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑，邑十爲都，都十爲師，師十爲州。〔整齊劃一之組織與信約。迄至少昊，顓頊，帝嚳三朝，建立九州，卽一兗、二冀、三青、四徐、五豫、六荆、七揚、八雍、九梁等，分地而治。唐虞之際，尙書舜典載：「肇十有二州」，「咨十有二牧」。所謂：「肇十有二州」卽增置并、幽、營、三州合前九州而言。禹平水土後，復爲九州，卽禹貢言賦所稱：冀、兗、青、徐、揚、荆、豫、梁、雍等是。州有州牧，州以下之低級行政機構，如師、都、邑、里、朋、鄰等，自爲推行中央政令之地方行政組織，此種組織，雖無縣治之名稱，而縣治之胚胎，則已孕育矣。

周之鄉遂行政組織，則鄉爲王畿百里以內之地，遂爲王畿百里以外之地，周禮載：鄉以五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉。比有長爲下士，閭有胥爲中士，族有師爲上士，黨有正爲下大夫，州有長爲中大夫，鄉有大夫是爲卿。遂以五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄴，五鄴爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂，遂有大夫，縣有正，鄙有師，鄴有長，里有宰。其官階均較鄉官減一級，職掌與所轄之戶口，則均相同。與行政組織相配合之軍事組織，則有卒伍制度。卽五人爲伍，伍有長。五伍爲兩，兩有司馬。四兩爲卒，卒有長，五卒爲旅，五旅爲師，旅師皆有帥。五師爲軍，軍有將是爲卿，其官階與鄉同。該項

卒伍軍事組織與鄉遂行政組織，不惟階級相同，而進位之數，亦完全相同，其中除以四閭構成一族，四里構成一鄰，四兩構成一卒，湊成一百整數外，其他皆以五進，既甚整齊，又甚嚴密。政治方面，由每級鄉官主持戶口調查，賦稅征收，兵卒徵集，政令宣導，教化施行等。關於軍事，則由同級之鄉官統率。將政治與教育，冶為一爐，文事與武備，合為一體，為我國古代地方行政制度，最完美之設施。孔子曰：「周監於二代，郁乎文哉，吾從周。」又曰：「我觀於鄉，而知王道之易易也。」由此可想見其對周代政制推崇備至之一般矣。茲將鄉遂行政組織與卒伍軍事組織列表於下：

鄉遂行政組織與卒伍軍事組織對照表

鄉 遂 行 政						類 別	編 號	制		
鄉										
名稱	官階	官稱	組織	名稱	鄉	州	黨	族	閭	比
遂	上大夫	鄉大夫	五州	遂	縣	鄣	里	鄰		
縣	中大夫	州長	五黨							
鄣	下大夫	黨正	五族							
里	上士	族師	四閭							
鄰	中士	閭胥	五比							
	下士	比長	五家							

考 備	織組事軍伍卒				織 組		
					遂		
鄉大夫及將皆爲卿	官階	官稱	組 織	名 稱	官階	官稱	組 織
	上大夫	將	五師	軍	中大夫	遂大夫	五縣
	中大夫	師帥	五旅	師	下大夫	縣正	五鄙
	下大夫	旅帥	五卒	旅	上士	鄙師	五鄩
	上士	卒長	四兩	卒	中士	鄩長	四里
	中士	司馬	五伍	兩	下士	里宰	五鄰
	下士	伍長	五人	伍	無階	鄰長	五家
						(無爵)	
						階	

周禮地官載：「縣正各掌其縣之政令徼比，以頒田里，以分職業，掌其治訟，趨其稼事而賞罰之。」縣正人選，先由鄉黨舉行，再由政府加以任命，所謂：「使民舉能，出使長之，使民舉賢，入使治之，」即與近代選舉之意相同。又文獻通考（職官十七）及通典（職官十五）載：縣之轄地範圍爲四百里，縣正執行一縣政令行使賞罰之權，所謂九夫爲井，四井爲邑，四邑爲丘，四丘爲甸，四甸爲「」，四縣爲都。又遂制中之五鄙爲縣，五縣爲鄉等政制

，不但可見縣之名稱之組織，已有明白之規定，且對「縣正」職掌，亦已規定甚詳，可謂縣之雛形已具。更依周禮所載：縣官除縣正外，尚有「縣師」及「縣士」。縣師乃地官之屬，掌公邑官之長，以歲時徵野之賦貢。縣士乃秋官之屬，主公邑之賦者，以其在郊外，又謂野司寇。統觀周代所稱之縣與後世地方行政制度之縣，其區域之大小，戶口之編配，行政之職權與性質，雖各有不同，而其為我國縣治之嚆矢，則學者多已確信不疑矣。

縣治之始基，雖肇自周代，然降及春秋之際，因諸侯兼味攻弱，土地合併，乃隨事官之需要，各國縣治。益為發達。傳稱趙簡子誓師詞曰：「克敵者上大夫受縣，下大夫受郡。」襄公二十六年記蔡臣聲子對楚令尹子文曰：「今在晉矣，晉人將與二縣，以比叔向。」宣公十五年記晉將荀林父滅狹潞氏云：「晉侯賞桓子狄臣千室，亦賞士伯以瓜衍之縣。」國語載晉語云：「公子夷吾私於公子摯曰：『君實有郡縣。』」史記載商君列傳云：「集小郡鄉邑聚為縣。置令丞，凡三十縣。」六國表則云：「初取小邑為三十一縣。又惠文君十年，魏納上郡十一縣，十一年縣義渠。昭襄王二十二年魏入三縣請和，又五十一年攻趙，取二十餘縣。」至縣治形成之淵源，不外下列三點：

- 一、滅諸侯之國以為縣：如宣公十二年楚滅九國，皆置以為縣。
 - 二、集鄉聚邑以為縣：如秦孝公十二年，併諸小鄉聚為大縣，共四十一縣。
 - 三、分私家之田以為縣：如昭公二十八年，晉分祁氏田為七縣，羊舌氏田為三縣。
- 綜上所述，可知縣治之代表地方行政區域，至春秋戰國已發展至為普遍矣。

二、秦代縣制之建立

中國縣制，自秦始皇併吞六國，統一宇內，廢封建，設郡縣，卽已具體確立。在嬴秦以前，雖具地方政制之雛形，且有郡縣之名稱，然而各國異制，系統龐然。始皇一統後，丞相王綰等言：「諸侯初破，燕、齊、荆、地遠，不爲置王，毋以鎮之，請立諸子，惟上幸許。」始皇下其議於羣臣，羣臣皆以爲便。而素主集權主義之廷尉李斯曰：「周文武所封子弟，同姓甚衆，然而屬疏遠，相攻擊如讐，諸侯更相謀伐，周天子勿能禁止，今海內賴陛下神靈一統，皆爲郡縣，諸子功臣，以公賦稅重賞賜之，甚足易制，天下無異意，則安甯之術也，置諸侯不便。」始皇於諸說紛陳之中，贊同李斯之議，其言曰：「天下共苦戰鬥不休，以有侯王，賴宗廟天下初定，又復立國，是樹兵也，而欲求其甯息，豈不難哉。」廷尉議是。始皇認「立國」爲「樹兵」，卽不願分權，於是毅然分天下爲三十六郡，郡各置縣，郡守縣令皆爲皇帝行政人員，而非世襲之封邑主，封主除有大逆不道，或欺侮中央，天下得與師討伐外，平時未便撤換，而行政人員則可隨時任免，更無食地役民之可言。此爲始皇鑒於周代列土封王，皇室式微之一種集權制之行使，地方行政二級制之確立，此制實爲政治改革上之一大特色，影響於後世政治制度者甚大。

三、歷代縣級行政機構之編制

縣行政制度，確立於秦。後代因應事實之需要，設官分職，互有異同，茲將歷代縣級行政機構編制列表於下：

縣行政概論

歷代縣級行政機構編制表

備	官		朝代別	
	稱	官主		
<p>一、縣佐治人員，各朝名稱，大同小異，茲概舉之：椽史、縣史、獄史、室史、書佐、幹、戶曹、椽史、幹、游、校、經、師、庠、序、孝、經、師、戶曹、廷椽、錄、史、事、主、記、史、獄、小史、外史、閭、師、循、行、功、曹、史、金、倉、史、功、曹、椽、史、兵、曹、史、小史、吏、曹、史、錄、事、合、督、帳、史、法、典、獄、門、幹、史、白、直、士、椽、史、功、曹、史、小史、吏、曹、史、錄、事、合、督、帳、史、法、典、獄、門、幹、史、白、直、房、壯、教、學、生、教、諭、訓、導、吏、房、督、房、禮、房、兵、房、刑、房、直、堂、門、班、執、帖、等、皇、班、刑、名、錢、穀、收、發、前、稿、候、稿、管、班、值。</p>	員	佐治	秦	
		縣丞 縣尉	縣令 或 縣長	兩漢
		縣丞 縣尉 主簿	縣令 或 縣長	南北
		縣丞 縣尉 主簿	縣令 或 縣長	隋
		縣丞 縣尉 主簿	縣令	唐
		縣丞 縣尉 主簿	知縣事	宋
		縣丞 縣尉 主簿 典史	達魯花赤	元
		縣丞 縣尉 主簿 典史	知縣	明
		縣丞 縣尉 主簿 典史 巡檢	知縣	清

註

- 二、縣佐治人員，尚有因事設置，不久廢止者，不及細舉。又因縣之等級不同，員額多寡不一。
- 三、達魯花赤，為蒙古語，即長官之意。
- 四、知縣事，係以朝官外調，由吏部殿最，即戴京朝官之銜知其縣事，非縣令也。
- 五、縣尹，為達魯花赤之副，類似廣西過去之副縣長。

至秦以前，縣邑長官之稱謂，在春秋時代，有稱宰者，如論語：「孔子為中都宰。」「子游為武城宰。」有稱尹者，如論語：「舊令尹之政，必以告新令尹。」有稱公及大夫者，如左傳：「諸侯縣公皆慶寡人。」「趙衰為原大夫」在清末民初時代，皆稱縣知事。此不能不於編制之外，附加說明也。

四、歷代縣之等級

秦代每縣面積，大約方百里，依人口之多寡，分縣為二等。在萬戶以上者為一等，不足一萬戶者為二等。漢因秦制，大體相同。南北朝時代，宗沿晉制，亦分上中下三等，惟疆域愈分愈小，有不滿三百戶亦為一縣者。所謂百室之邑，便立州名，三戶之名，空張郡目，北齊於分上中下三等外，每等又有上中下之差，自上上縣至下下縣凡九等。隋初亦如前代縣等，但以諸縣閒劇或衝要與否為劃分之標準。開皇十四年，復改州縣為上，中，中下，下四等，稍簡於開國之初。惟州縣仍然過多，官煩人敝，當時有所謂地無百里，郡縣併置，戶不滿千，二郡分領，民少官多，十羊九牧之語。唐代縣制，以距京師之遠近，為分級之標準，京

都所理曰赤，所統曰畿，其次曰望，曰緊，及上中下七等之差。宋制除赤，畿外，與唐制相若，以四千戶以上爲望，三千戶以上爲緊，二千戶以上爲上，千戶以上爲中，不滿千戶爲中下，五百戶以下爲下，每三年根據戶口增減升降一次。元制酌古今之宜，別縣爲上中下三等。江淮以北，六千戶以上者爲上縣，二千戶以上者爲中縣，不及二千戶者爲下縣。又定江淮以南三萬戶以上者爲上縣，一萬戶以上者爲中縣，一萬戶以下者爲下縣。明制縣以糧之多寡分爲三等，十萬石以下者爲上縣，六萬石以下者爲中縣，三萬石以下者爲下縣。清制縣有繁簡之分，無等級之別，而地位略高者，有散州散廳。

五、歷代縣之基層組織

秦制分鄉、亭、里、什、伍，五個階層。五家爲伍，有伍長，十家爲什，有什長，百家爲里，有里魁，十里爲亭，有亭長，十亭爲鄉，有三老，有秩，嗇夫，游徼。漢制與秦相同。南北朝宋制多與前代相同。北魏初行宗主督護之制。但不同宗者，常因細故，時起爭端。後改鄉、里、黨制，五家爲鄉，設鄉長，五鄉爲里，設里長，五里爲黨，設黨長。隋行保、閭、族、鄉制。五家爲保，五保爲閭，五閭爲族，五族爲鄉，皆設正以主其事。唐採鄉、保、里、鄉制。以四家爲鄉，三家爲保，百戶爲里，每里設里正一人，在邑居者爲坊，別置正一人，在田野者爲村，別置村正一人，其村滿百家者，增置一人，鄉設耆老一人，以耄年平護者充之，亦曰父老。宋王安石創行保甲法，以十家爲保，設保長一人，五十家爲大保，設大保長一人，十大保爲都保，設正副都保各一人，并置牌以書其戶數姓名，按二丁取一以爲

保甲，設甲頭。至司馬光執政，乃罷此制。元行社制，以一百家以下，五十家以上爲一社，以年高而曉農事者充社長，社長之上，有提點官。據元史載：「至元七年，頒農桑之制一十四條，其一設社長，縣邑所屬村雕，凡五十家立一社，擇年高曉農事者一人爲之長，增至百家者，別設長一員，不及五十家者，與近村合爲一社，地遠人疏不能相合，各自爲社者聽，其合爲社者，仍擇其數村之中立社長，以教督農桑爲是，凡種田者，立牌檄於田側，書某社某人於其上，社長以時點觀勸誡，不率教化籍其姓名，以授提點官之責，有不敬父兄及凶惡者，亦然，仍大書其犯於其門，俟其改過自新，乃毀於終言，不改，罰其代充本社夫役。」明制以一百十戶爲一里，擇其中繳納田糧最多者之十戶爲里長，其餘百戶分爲十甲，舉甲首。末年改里甲爲保甲，以十戶爲牌，設牌頭，十戶爲甲，設甲長，十甲爲保，設保長，清行里甲制，以一百十戶爲里，於其中推丁多者十人爲里長。其餘百戶分爲十甲，每甲設甲長一人，城中稱坊，近城稱廂，在鄉稱里。清末預備立憲，舉辦地方自治，頒佈城鎮鄉地方自治章程，凡府廳州縣城廂地方爲城，府廳州縣城廂以外之市鎮村莊屯集等人口滿五萬以上者爲鎮，不滿五萬者爲鄉。城鎮鄉地方各設自治公所，爲議事會議員及董事會或鄉董議辦事務之所。

六、歷代縣各級行政人員職掌

歷代縣各級行政人員之設置，各因事實之需要而有不同，故其職掌之分配，亦各互異，茲爲鑑古宜今計，特分別列表如後：

縣行政概論

一、秦代縣各級人員職掌表

類別			官稱	職	掌	備	考
縣級人員			縣令	綜理全縣政務		見漢書第十 九卷	
			縣丞	佐理縣政			
縣以下人員			縣尉	掌管武事			
			三老	掌理教化			
			嗇夫	掌理獄訟賦稅			
			游徼	循禁賊盜			

二、漢代縣各級人員職掌表

類別		官稱	職	掌	備	考
縣		縣令	治民、顯善、勸義、禁姦、罰惡、理訟、平賊、恤民、時務、秋冬集課等。		見前漢書百 官公卿表及 後漢書百官 志。	
縣丞		承署文書、典倉獄。				

縣			人				級		
以	三老	有秩	嗇夫	獄椽	郵部	曹	主簿	縣尉	
	掌教化、凡孝子順孫、貞女義婦、讓財救患、及學士爲民法式者、皆扁表其門、以興善行。	主知民惡、爲役先後、知民貧富、爲賦多少、平其差品。		掌獄囚事。	掌鄉里亭行政事。	曹、掌倉庫事。	功曹、掌選署功勞事。戶曹、掌民戶祠祀、農桑等事。奏曹、掌奏議事。辭曹、掌辭訟事、尉曹、掌卒徒轉運事。賊曹、掌盜賊事。決曹、掌決法事。兵曹、掌兵事。金曹、掌貨幣鹽鐵事。倉曹、掌倉庫事。	管理錢櫃、勾稽簿書。	主治盜賊。(凡有賊發、主名不立、則推索行尋、按察姦宄、以起端緒。)
	選年高德劭者任三老、未滿五千戶之鄉、不置								

縣行政概論

下			游 徼	徼循禁、司姦盜。	有秩。
亭 長	亭 侯	主求盜賊。			
里 魁	掌百家事務、使民互相檢察、敦善勸惡。				

三、晉沿漢制，惟不設丞，各級人員職掌，均與漢同，至南北朝時代，戰亂頻仍，人民轉徙，地方政制，因而紊亂，無足述者。

四、隋代政制，因文帝與煬帝各有改革，故官稱各有不同，例如煬帝改稱縣尉為縣正，尋改為戶曹，法曹，分司以承部之六司。更以民少官多，十羊九牧，因而職責不明，亦無足道者。

五、唐代縣各級人員職掌表

縣級人員		項別	官稱	職	掌	備考
縣令	縣丞			道揚風化，撫字恤咄，敦四民之業，崇五土之利，養鰥寡，恤孤窮，審察冤抑，躬親獄訟，務知百姓之疾苦。		見百官志。佐治人員太多未列舉。
主簿				均與前代同。		