



# 以县为本 两千多年都没变

“郡县治，天下安”，这是中国的古训。

县，是两千多年间中国社会最基层的治理单位，甚至连名字也一直没有变动过。

## 春秋时期楚国最早设县

繁体的“縣”字由“县”和“系”两个偏旁组成。拥有“系”和“悬挂”的意思，其引申的含义便是“直隶”，这就意味着“县”就是国君直接派官管理的行政区。

了解一点历史的人都知道，从大禹的儿子夏启建立统一国家起，夏、商、周三个王朝一直推行分封制的社会治理模式。所谓分封制，就是天子把天下的土地与人口永远授给自己的血缘子弟与功臣战将，让他们成为一个个享有高度自治权力的地方诸侯。

分封制的缺点是，时间一长，这些封国之间的血缘亲情、战友之谊越来越疏远，难免会因利益引起各种纷争。但是，随着社会经济的发展进步，国君对地方的直接管理也越来越变得可能。

县，就是国君直接管理地方的产物。

根据《左传》记载，楚国是第一个建县的诸侯国。公元前690年强大的楚文王打败申国和息国后，不再把新占领区分配给诸侯，而通过建县直隶，实行国君直接委官统治的新制度。

值得一提的是，申县自战国中期之后即已更改县名而不复存在，很多历史学家在史籍中曾反复寻找仍难觅其踪影。而息县自建县之后，天下改朝换代不知多少回，但息县的县名与

县府的治所几乎没有变化，堪称“中国第一县”。

春秋战国时期，“县”作为新的社会组织 and 新的行政管理体系，开始在各地区迅速成长起来。

紧随楚国的就是秦国。

关于秦国最终统一六国的原因，有人指出，秦国有着当时最管用的制度——郡县制。正因为有了郡县制度，才使得秦国成为统一的专制帝国的缔造者。

在著名的商鞅变法中，秦国在全国范围内普遍推行郡县制。由于县政制度巨大的基础性作用，使得中央王室一系列的方针、路线、政策都能够得到有效贯彻落实，从而形成巨大的行政动员能力，将全国的人力、物力、财力最大限度地集中起来，去支撑大规模的对战争和兴办那些小国过去连想都不敢想的重大建设工程。

秦国完成统一后，秦始皇听取廷尉李斯的建议，宣布在全国范围正式废除国野制，实行郡县两级地方行政制度。他把全国分为36郡，以后又增至40余郡。郡下辖若干县，县下设乡、亭、里。皇帝的政令，可以通过中央的三公九卿，直达于地方的郡、县、乡、亭、里，从行政结构上解决了大帝行政渠道畅通无阻的问题。

## 很长时期每县只有数万人口

郡县制出现以来，分封制并没有就此消失，而是时隐时现。然而事实证明郡县制优点更多，最终成为了行政管理制度的主流。

中国两千多年的历程历代，行政管理层级曾经经过很多变化，有过两级制，也有过三级制，还有过四级制，县之上的行政管理单位有过郡、州、道、路、府等变化，然而作为最基层的行政管理单位，县制一直高度稳定，甚至连名称也不曾变化。

秦代有县约1000个，人口约为2000万，平均每个县仅为2万人。据《汉书》记载，西汉最繁荣时期的户数为1200多万，人口

数为5700多万，这个人口规模是中国古代社会前中期的顶峰，一直到宋代仁宗嘉祐八年（公元1063年）才被超过。但就算是此时，若除以1587个县，每县人口也仅为3万6千余人，与竹简《库法》中记载的汉代情况差不多。

到了明崇祯十三年（公元1640年）的时候，全国约有1.4亿人口，除以1385个县，县均人口仍然约为10万多人。迄至清代光绪二十七年（公元1901年），全国人口已经高达4.5亿。当时，全国县域为1325个，县均人口高达近34万人之多。

## 县官被称“父母官”职责固定

县官的称呼，各朝各代有所不同，有县令、县长、知县、县尹等，但县官的职责是基本相同的。

自秦至清，只要是统一的王朝，县官都由吏部铨选，皇帝直接任命，因此，人们常将县官称为朝廷命官。

在中国官僚体系中根据职官与百姓关系的不同，可分为管民的官与管官的官。县官处于国家政权的基层，负责辖区内行政、财税、司法、教育的领导工作，包揽诸如赋税征解、案件审理、治安联防、赈灾恤民、兴修水利、发展农业、教化百姓等具体事务的处理，与百姓日常生活息息相关，是典型的管民官，所以常被人称为“父母官”。

一般来说，县官的职责包含以下方面：

教化。教化百姓是县官的首要责任。县官负有贯彻执行皇帝诏令，以儒家思想教化百姓的职责。明清时期，全国每一个

县都有专讲乡规民约的场所，称为“约所”。作为一县之长，负有树立本地各种各样典型，以供百姓学习的重任。如忠臣烈士经朝廷批准可以立祠，孝子贤孙贞妇烈女也可以挂匾、立牌坊。

司法。中国自古以来将司法、行政合为一体，县官既是一县的行政长官，也是司法长官，负责本辖区内的治安和刑狱案件管理。民有冤屈，先赴县衙门告状。县官要亲自受理案件，对命案、盗案等刑事案件，县官必须亲自勘验现场、检验尸伤、侦查、缉捕、查赃，实行强制措施，还要进行初审，定罪量刑，逐级上报作为定案依据。

征税。中国古代理是农业社会，农业几乎是唯一的经济产业，国家财政收入、官吏的俸禄和军队所需的一切大多通过县官之手，取之于民。因此征收赋税是县官的重要职责，也是考评

县官政绩的重要指标之一。

劝农。为表示劝农，历代规定把立春前一日作为劝农日，县官于立春前一日迎春牛于大堂前，次日于大堂前举行迎春动员，以红绿彩鞭打春牛，称之为“打春”。

赈灾。明清时期的救灾程序有报灾、勘灾、审户、发赈等。救灾措施有赈济、借贷、除害、抚恤等。这一切措施都由知县实施。

兴学。古代县官还担负着兴办县学和主持科举前最初考试——县试的职能。

由于朝廷的一切治民政务都要靠县来组织实施，因此，古人曾以“万事胚胎皆在州县”来形容县官作为实际处理政务的重要性。人称扬州八怪之一的清代书画家郑板桥，在潍县知县任上，写下了“衙斋卧听萧萧竹，疑是民间疾苦声。些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情”的诗句，生动反映了作为亲民官的职责和应有的良心。

## 汉武帝始创异地任官制度

县官的选任还有一个十分重要的制度，就是任官回避制度。这一异地任官制度始创于西汉时期。雄才大略的汉武帝刘彻，以其深邃的政治洞察力，敏锐地意识到了异地为官对维护中央集权，对防止裙带关系滋生、抑制盘根错节的地方势力的重要意义。到了东汉桓帝时期，中国第一个关于任官回避的成文法规“三互法”正式出台。如东汉官史史弼本应出任山阳太守，但由于其岳父母家恰好在山阳辖内，于是史弼上书自陈应回避，被调任为平原相。

到了宋代，回避制度进一步被细化为籍贯回避、亲属回避、职务回避以及科举回避四大类。

明清两代回避制度更加严格。明朝规定“南人官北，北人官

南”，只要想做官，就只能穿越半个中国。清朝法律略有放宽，只规定不得本省为官。一旦为官，便要拿着身份证明，到五百里之外的地方上任，称为“避籍”。这种避籍的好处在于使官吏孑然一身，在辖地举目无亲，避免过多的社会关系编织出徇私舞弊的人情网。但难免也有弊端，这一制度使官员远赴他乡，异地为官，很难事先了解任职地的风俗习惯，甚至会出现语言不通的障碍，不利于体察民情与治理工作。

从唐代开始，考中进士者要任官，先要通过由吏部组织的释褐试。因为中国宋以前没有棉花，只有丝绸和麻布，一般百姓只能穿褐色的麻布衣，唯有官员才有穿丝绸服装的特权，所以释褐试是决定一个知识分子是进入官

场为官、改穿丝绸衣服，还是继续当老百姓穿麻布衣的命运抉择。

明代全国共有1170余个知县，几乎都在赴任前接受过朱元璋的亲自接见和告诫。上任以后，凡清廉正直的，朝廷还要派专人前往慰劳，增加俸禄或额外给一笔奖金。任期满后考核优异者，就可以调到京里任六部主事一类的官职。

当然，以上我们说的县制，还都是古代封建社会的旧县制。清朝灭亡后，县官不再是皇帝委任。

新中国成立后，各级政府都是人民政府，已和旧时代不可同日而语。然而，县作为最基层的社会治理单位，却延续两千多年，成为中国社会的一个鲜明特色。①② 摘自《北京日报》

