

中国读本

中国历代行政区划的变迁

周振鹤 著

公元前221年，秦王称帝，立号「始皇帝」，为保国家安宁，秦国开始了一场大辩论，是继续西周时期的治理制度还是采用新的郡县制呢？一场争论下来，始皇帝坚定地站在了李斯一边，于是「分天下以为三十六郡」的新的治理模式拉开了后的几千年，随着治理模式的变化，行政区域的划分生着变化……



中国国际广播出版社

中国读本

中国历代行政区划的变迁

周振鹤 著

中国国际广播出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国历代行政区划的变迁 / 周振鹤著. —北京: 中国国际广播出版社, 2010.1

(中国读本)

ISBN 978-7-5078-3185-6

I. ①中… II. ①周… III. ①政区沿革—中国—古代
IV. ①K928.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第000077号

中国历代行政区划的变迁

著 者	周振鹤
责任编辑	张 婧
版式设计	国广设计室
责任校对	徐秀英
出版发行	中国国际广播出版社 (83139469 83139489[传真])
社 址	北京复兴门外大街2号 (国家广电总局内)
	邮编: 100866
网 址	www.chirp.com.cn
经 销	新华书店
印 刷	北京广内印刷厂
开 本	640 × 940 1/16
字 数	70千字
印 张	9.5
印 数	5000册
版 次	2010年1月 北京第一版
印 次	2010年1月 第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5078-3185-6/K · 169
定 价	15.50元

国际广播版图书 版权所有 盗版必究
(如果发现印装质量问题, 本社负责调换)

目 录

引 言	1
第一章 从分土而治到分民而治	
——行政区划的由来	3
一 楔子	4
二 行政区划的由来	7
第二章 两度回光返照	
——郡县制的“封建”变形	13
一 汉代封建制的施行和纠偏	14
二 西晋封建的失误	19
第三章 两千年三循环	
——行政区划层级的增减	25
一 行政区划的层级与管理幅度	26
二 郡县二级制向州郡县三级制的转化	27
三 州县二级制向道（路）州县三级制的转化	32
四 省路府州县多级制向省县二级制的简化	42
五 本章小结	50
第四章 量地制邑 度地居民	
——行政区划幅员的伸缩	57
一 政区幅员的尺度	58

二 “百里之县”的相对稳定·····	60
三 “千里之郡”的缩小倾向·····	64
四 “万里之州”的起伏变化·····	71
五 政区幅员变化的特点 ·····	80
第五章 犬牙相入还是山川形便	
——行政区域划界的原则 ·····	83
一 政区边界的概念 ·····	84
二 山川形便原则的运用 ·····	87
三 犬牙相入原则的萌芽与发展 ·····	92
四 犬牙相入原则的极端化 ·····	97
第六章 赤畿望紧上中下	
——行政区划的等第变化 ·····	105
一 县级政区的等第 ·····	106
二 统县政区和高层政区的分等 ·····	113
三 政区分等的意义和作用 ·····	120
第七章 都尉、都护府和都司卫所	
——军管型的特殊政区 ·····	123
一 两汉魏晋的都尉 ·····	124
二 汉唐的都护府 ·····	127
三 北魏的镇戍 ·····	129
四 明代的都司卫所 ·····	130
五 唐代的羁縻府州与明代的羁縻都卫 ·····	133
六 军事因素对行政区划的影响 ·····	137
结 语 ·····	143

引言

除非疆域特别狭小，任何一个国家都要根据行政管理的需要，将领土划分成有层次的区域，这一过程叫作行政区划，这些区域称为行政区域，行政区划和行政区域也可通用，简称为行政区或政区。

政区由国家立法创置或撤废，具有可变性的特点，因此叙述政区的实况必定要和一定的时期或年代相联系。截至 2008 年底，中国一共设有 34 个省级政区，334 个地级政区和 2 143 个县级政区^①。

政区还有承继性、延续性的特点，中国政区的现状是历史上长期发展演变的结果。例如省的创置自元代以来已有 700 年，而某些政区的边界至今已经沿用千年之久，更有许多县的名称和治所甚至长达 2000 年没有变化。政区的长期稳定对于封建社会的长期延续，对于文化的地域差异都产生了深刻的影响。为了理解这种影响，我们必须了解历史政区的演变过程。

行政区划得当与否，与国家的巩固、民族的团结以及经济文化的发展有着密切的关系。因此政区必须适时地进行调整改革，以适应社会不断进步的需要。鉴往知来，为了认识现在，规划未来，我们必须分析历史政区的演变规律。

^① 地、县级政区不包括台湾省。

第一章

从分土而治到分民而治

——行政区划的由来

一 楔子

公元前 221 年的某一天，刚刚统一天下的秦王嬴政在首都咸阳召开了一次具有深远历史意义的御前会议。会上的议程有两项：第一项是议帝号，第二项是定制度。

嬴政本来只是秦国的国君，现在六国灭，四海一，秦王已经成为天下的最高统治者，称号自然也要升级。嬴政认为自己功过三皇，德盖五帝，于是自定称号为“始皇帝”，群臣齐呼万岁，这第一项议程并没费什么周折。这一年也就自然从秦王政二十六年变成秦始皇二十六年了。



始皇帝嬴政

第二项议程却引起了一场大辩论。丞相王绾为首的一些人主张恢复西周的封建制度，但李斯坚决反对，认为那样做日后又会引起天下大乱，只有采用郡县制，才能保证国家安宁。秦始皇态度明确地站在李斯这一边，于是决定不立尺土之封，“分天下以为三十六郡”（《史记·秦始皇本纪》），在全国范围内建立起严密完善的以郡统县的行政区划体系。

这次御前会议在中国历史上是一座极为重要的里程碑。皇帝称号的采用表明皇权专制主义的成立，郡县制的抉择

标志中央集权制国家的出现，这次会议等于宣告中国从此成为皇权专制的中央集权制国家。所谓皇权专制，指的是在中枢权力中，皇帝和以丞相为代表的群臣的一种分权形式。在这种形式中，皇权基本上不受任何制约。秦代以后，皇权专制越来越强化，从汉到宋是皇权压倒相权的时代，明代以后则皇帝合国家元首与政府首脑为一，皇权专制达到了登峰造极的地步。

所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。中央政府将全国领土划分为不同层级的行政管理区域，在各个区划内设置地方政府，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。秦代以后的2000年，中央集权程度也一步一步走向强化。虽然其间几度受到挫折，出现地方极端分权现象，因而造成分裂割据的局面，但接踵而来的新的统一王朝执行的则是更加高度的中央集权。行政区划本来是地方政府的施政区域，到了宋代以后，已转变为中央官员的施政分区，中央集权制至此也达到顶峰。因此元代以后，分裂局面已不再出现。

虽然秦代二世而亡，秦始皇在表面上未能实现其建立万世一系的统一大帝国的梦想，但由他所确立的皇权专制的中央集权制国家却一直延续下来，由他所推行的以郡县制为表现形式的行政区划体系也为历代所遵奉。

从秦到清，行政区划的形态有过纷纭繁复的变化，这些变化不但是中央集权与地方分权互为消长的表征，也是经济开发程度的标志和文化地域差异的体现，有时甚至是

军事行动的结果。政区所有变化自然都是人为的，但同时又摆脱不了地理环境的制约。

行政区划不但有可变性的一面，还有稳定性的一面。任何朝代的行政区划都是由前朝承袭而来再加以改造，而不可能有凭空的创造。承袭的部分叫“沿”，改造的部分叫“革”，所以过去研究历史上行政区划变迁的学问属于沿革地理的范畴。

在我国，行政区划的重要性是很早就被认识到的。列于十三经之中的《周礼》，在每一篇的开头都有这么几句话：“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”这是说周天子在封邦建国的时候，先要确定地理位置，再划定国与野的区域，最后进行分设官职的工作，以落实管理百姓的措施。

《周礼》又称《周官》，是战国时（或认为是西汉）人的著述，但伪托为周武王之弟周公的作品，因此成为儒家的经典。“体国经野”一语后来也就被当成划分行政区域一事的雅称。很显然，只有先设置行政区划，才能派遣地方官员，也就是说，体国经野是设官分职的前提，所以《史记·秦始皇本纪》记载：“二十六年，分天下以为三十六郡，郡设守、尉、监。”

战国时候，人们已经认识到体国经野的重要。秦汉大一统帝国成立以后，中央政府更把划分行政区域当作一件头等大事。因此，历代正史大都设有《地理志》（或《郡国志》、《州郡志》）专篇，以为该朝代行政区划的实录。唐代

以后，又有许多全国地理总志和方志的编纂。专门论述典章制度的一些著作也有《州郡典》、《地理略》、《方輿考》一类的篇章，使我们今天有大量的文献资料可以利用，以探究行政区划变迁的真实面貌。

二 行政区划的由来

中国的文化传统渊源很深，一切事物推其原始都要说得十分久远。传说在黄帝时代，就有划分政区的行动了。因此，班固的《汉书·地理志》一开头就说：“昔在黄帝，作舟车以济不通，旁行天下，方制万里，画野分州，得百里之国万区。”

黄帝自古被看成是华夏民族的老祖宗，自然许多事物的发明权都要归功于他，一切典章制度也须由他首创。然而黄帝大约只是原始社会部落联盟的领袖，处于血缘关系的氏族社会中，自然不可能制定反映地缘关系的行政区划。相反倒是后人划分政区的实际行动成为有关黄帝画野分州传说的基础。秦县的大小正是以“大率方百里”为准，所以才有黄帝“得百里之国万区”的传说产生。

《地理志》接着说：“尧遭洪水，怀山襄陵，天下分绝，为十二州，使禹治水，水土既平，更制九州^①，列五服，任

① 传说中的九州是：冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍。

土作贡。”如果说黄帝只是传说中的人物，画野分州的事不大可靠，一般人也许都会同意。但是对于大禹更制九州，却使许多人深信不疑。尤其是名列十三经之中的《尚书》有《禹贡》一篇文章，详细地描述了九州的范围，五服的区划，自然容易使人信服。因此古今许多方志，在叙述本地区的历史沿革时，都要追溯到大禹时代的九州。其实《禹贡》也是战国时人的伪托，九州说不过是当时流行的一种乌托邦式的设想，除了《禹贡》的九州外，上述《周礼》，还有《尔雅》、《吕氏春秋》也都有各自的九州系统。

不但大禹时代不可能有九州产生，就在国家出现之后，也没有立即产生行政区划。夏商两代文献不足考，对其国家体制可暂且勿论。就是从西周的政治制度来看，也还没有行政区划的痕迹。为了统治广阔的被征服地区，周初所实行的政治制度是封建制，封建就是封邦建国，其实质是周天子将王畿以外的天下土地分给诸侯建国，诸侯再把国都以外的地域分封给卿大夫，卿大夫还可以进一步往下分封自己的子弟和家臣。《左传》称这种制度是“天子建国，诸侯立家”。于是在西周的版图之中就形成天下——国——家三个基本的地域层次，这就是《大学》里“齐家治国平天下”的地理背景。

封建诸侯时，要举行隆重的授土授民仪式。所以一旦建国之后，此土此民即与天子无涉。受封诸侯的相应义务只是纳贡、朝觐和助征伐而已。因此，宋代的大文学家欧阳修说：“自三代以上莫不分土而治也。”（《新五代史·职

方考》)以周初的政治形势而言,天子不能直接统治所有被征服的地区,只能采取分土而治的政策,以保持“天下共主”的地位,这是形势使然。所以当后代人谬赞封建制如何优越时,唐代柳宗元精辟地指出:“封建非圣人意,势也。”(《封建论》)

由于天子、诸侯、大夫同为有土之君,因此天下、国、家都具有相对独立的地位,周代实际上是一个全面分权的社会,不存在任何形式的行政区划。这一时期的地域差异,只存在于国与野之间。国就是城,城外为郊,郊外为野。国中之人是统治者,称为“国人”;住在郊外的人称为“野人”,是被统治者。国与野的区别并不是行政区划的不同,而是城邦内外因人而异的制度上的差别。

所谓行政区划,是与中央集权制的国家相联系的。只有国君将自己所直接掌握的领土进行分层次的区划,采用集权的统治方式,派遣定期撤换的官员,这样的区划才属行政区划的范畴。行政区划的实质就是分民而不分土。《诗经》里所歌颂的“溥天之下,莫非王土”(《小雅·北山》)的景象只能是集权国家的写照,而不是西周分权社会的真相。

中央集权制国家是逐步形成的,从周初封建的诸侯国脱胎而来。与之相应,行政区划也经过萌芽、发展和全面推行的阶段,从春秋初年县的出现,到秦始皇分天下为三十六郡,大约经历了五个世纪的过渡时期。

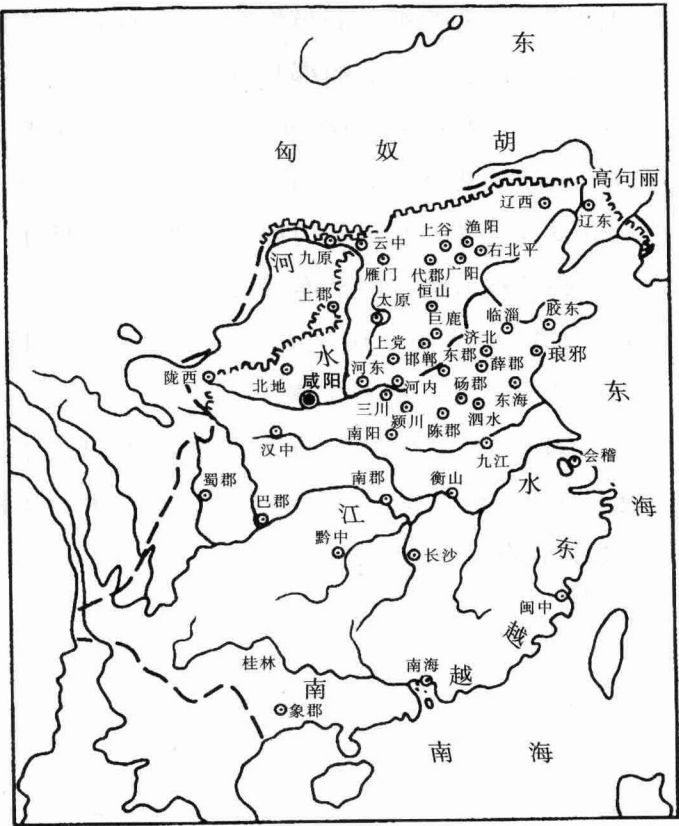
周初的封建走过三四百年的道路,王室已经逐渐式微,

诸侯势力逐渐强大，形成孔子所说的“天下无道，礼乐征伐自诸侯出”（《论语·季氏》）的局面。春秋时期，诸侯国之间不断发生兼并战争，国君不断将权力集中在自己手里，从战争中夺得的土地不再分封给臣下，而是成为自己的直辖地，定名为县和郡。秦、楚、晋三国最先有县的建置。起初县和郡都设在诸侯国的边境地带，两者之间也没有统属关系。后来，失势的贵族封地也被改造为县（如晋），出现了行政区划的意识。

战国时代，权力更加下移，以至于到了“陪臣执国命”的地步。卿大夫的势力已经上升，代替原来的诸侯。赵、韩、魏三国的诸侯原来都是晋国的大夫，三家分晋成为战国开始的标志。这以后，各国普遍建立郡县制度，县的设置日趋普遍，原来不成体系的小乡聚也合并为县。边地的郡由于日益繁荣，郡下又分设县，于是以郡统县的两级行政区划已现雏形。郡、县长官都由国君任免，不得世袭；郡、县领域都由国君控制，不作封赏。这样，以郡县制为其形态的行政区划体制已经基本完成。虽然此时还有例外，一是齐国始终未设郡，而是分全国为五都；二是各国内地只设县而不设郡；三是还有封邑的残留。

战国末年，秦始皇开始逐个吞并六国。在新征服的土地上，秦国不断设立新郡，废除封邑，到天下一统的前夕，已经实现“海内为郡县”的局面。但是，在战国时期，郡始终被设在边境和新征服的土地上，往往使人在心理上有所临时措施的感觉。秦国的本土就从未设郡，因此，天下统

一以后，到底采取何种地方制度还不是完全肯定的，这就是本书开头那场辩论的起因。当时一般人的头脑都还被封建制所禁锢，认为只有这种制度才是正统大道。唯有李斯力排众议，认为如果再恢复封建制，则年代久远以后，受封诸侯必然因亲属疏远而互相攻击，导致王朝灭亡。



秦代分郡图

秦始皇也深明这个道理，因此坚决站在少数派李斯一边，全面推行郡县制，取消所有封邑。使普天之下真正成

为皇帝一人的直属领土。后世的人们大多盛赞这一英明决断，称秦始皇此举为“罢侯置守”、“废封建立郡县”，是中国历史上发生的少数几件最重要的大事之一。

当然，推行郡县制并非纯粹个人意志，而是社会发展的必然，但能够高瞻远瞩，因势利导却是杰出历史人物不可磨灭的功绩。局部的郡县制虽然在秦代以前已经出现了数百年之久，但是实现全面的郡县制仍须秦始皇这最后的一蹴。尤其是郡一级政区并不是简单地接受旧六国的遗产，而是经过了重新的规划。齐国的五都被改成二郡，其他五国的内地也设置了郡，并对其边郡进行调整，如魏的西河郡和楚的巫郡都被取消，甚至连“三十六”这个数目也是有来历的。所以司马迁才在《史记》里郑重其事地记下“分天下以为三十六郡”这件大事。

此后 2000 年的行政区划就在三十六郡的基础上发展和变化。这些变化如何发生，有什么规律，造成了什么影响，将在下面加以说明。