

广东政区演变

潘理性 曹洪斌 余永哲

编著

广东省地图出版社

广东政区演变

潘理性 曹洪斌 余永哲

广东省地图出版社

广州 1991年11月

责任编辑：冯深泉

封面设计：邝文强

地图编辑：李宝珩 冯深泉

地图资料由广东省地图出版社提供

广 东 政 区 演 变

编著：潘理性 曹洪斌 余永哲

广东省地图出版社出版、发行

广州市环市东路468号 邮政编码510075

广东科普印刷厂印刷

广东省新华书店经销

787×1092毫米 32开 4.8印张 9万字 插图13幅

1991年11月第1版 1991年11月第一次印刷

ISBN 7-80522-093-X/K·143 新登字440号

印数 1-5000 定价 4.80元

前 言

前 言

行政区域，是国家为分级管理而划分的地方。它的设置关系到国家领土主权的完整，政权的巩固，经济文化的发展，以及能否有效地在本行政区域内行使其职能。在各个不同的历史时期，为适应政治、经济、军事等方面的需要，以及受地理条件、历史传统、民族分布和风俗习惯诸因素的影响，行政区域不断调整、变更。

在原始社会里，人们以部落的形式，组成各自的集团，还没有法定地域的划分。到奴隶社会，国家产生以后，逐步出现分片、分区、分级管理，从而形成大大小小不同区域范围和不同等级的行政管理区域。

我国的行政区划始于夏朝，当时的行政区划单位是在原始公社部落基础上形成的“邦国”，这种邦国与夏王朝之间存在某种松散的从属关系，在客观上行使了奴隶制国家的行政管理权。东周以后，各诸侯国相互兼并，管理范围不断扩大。为了有效管理新开拓的疆土以及抗御邻国，各诸侯国把各自的小国分为若干区，并任命官吏，使原来世袭的封地变为由诸侯直接任

免官吏、加以领导的行政区。当时诸侯国下面一般是设立郡、县。公元前 221 年秦统一中国后，在全国范围内全面推行郡县制，至此，全国第一次有了统一完备、结构严密、层次清楚的行政管理体系。

纵观中国历史，历代政区一般是实行多级建制。秦、隋为郡、县二级；汉、晋为州、郡、县三级；唐为道、州、县三级；宋为路、州、县三级；元为省、道、路、县四级；明为布政司、府、县三级；清为省、道、府、县四级；民国初曾设省、道、县三级，后来道废，实行省、县二级；中华人民共和国成立后，实行省、县、乡三级，近几年开始推行省、市、县、乡（镇）四级制。

以广东政区而言，春秋以前属扬州徼外地。春秋、战国时属百粤（越）地。秦统一岭南后置南海等 3 郡，辖番禺、龙川等 4 县。两汉设交州（交趾部）等 3 州，辖南海、苍梧等郡，20 余县。三国吴分置广州，辖南海、苍梧等郡，29 县。隋设南海、义安等 9 郡，辖 59 县。唐置岭南道，辖广州等 20 州，71 县。宋设广南东、西路，辖广州等 17 州（府），49 县。元置广东、海北海南等 3 道，辖广州等 19 路（州），49 县（录事司）。明设广东布政司，辖广州、韶州等 10 府及罗定直隶州，77 县，8 散州。清设广东省，辖南韶连等 6 道，广州等 9 府，南雄等 4 直隶州和佛冈等 2 直隶厅，86 县（散州、散厅）。民国初年广东省辖粤海、岭南等 6 道，94 县，后道废，全省辖 98 县。中华人民共和国成立初期广东省辖 99 县，3000 多个乡，到 1988 年全面实行市管县体制，全省现辖 19 个市，77 县，38 个市辖区，1600 多个乡镇

前 言

及东沙群岛，成为4级建制。

广东政区沿革有两个特点：一是州县的设置，唐代以前分布一直很不平衡。表现在西江沿岸及粤西沿海州县分布比较密集，而粤东（今惠州市、汕头市、梅州市等地）则比较稀疏。其原因是当时粤东农业生产比较落后，而且交通也不如粤西方便。直到五代南汉以后，随着粤东的开发，州数才有所增加，到明代，粤东又增置大批县级建制，使全省府县分布趋于平衡，基本上形成今天县级建制的分布格局；二是广东所设的州（郡）县数，从秦以后逐渐增加，到南朝时达到顶峰，隋唐以后，州县大量精简。到明代，县数又复大量增加。这主要是明代经济有较大的发展，因而当时所设的县大都能维持至今。

此书不仅包括古、近代历史上的政区变化，而且包括近几年实行市管县体制后政区的变更，内容全面，层次分明，言简意赅，对一些容易混淆的问题则有所考证。更值得一提的是，书中附有13幅有代表性的广东政区地图，这对了解不同历史时期的广东政区，有很大的帮助。所以，相信此书的出版，对本省民政部门，以及社会各界人士了解广东政区沿革历史及其现状，特别是各市县编写方志和海内外同胞寻根访祖，都有较高的参考价值。

目 录

前 言

- 1 第一章 明清以前的广东政区
 - 1 第一节 九州与百粤之说及秦置南海三郡
 - 3 第二节 南越国、两汉
 - 5 第三节 吴、两晋、南朝及广州首置
 - 16 第四节 隋、唐、南汉及岭南道的设置
 - 25 第五节 两宋设广南东路
 - 30 第六节 元代设广东诸道
- 33 第二章 明清时期的广东政区
 - 33 第一节 明代设广东布政司
 - 39 第二节 清代置广东省
- 46 第三章 民国时期的广东政区
 - 48 第一节 从道到行政督察区
 - 55 第二节 市建制的始置
 - 56 第三节 县级建制
 - 58 第四节 乡镇的设置
- 60 第四章 中华人民共和国成立后的广东政区
 - 60 第一节 建国初期政区
 - 66 第二节 政区大变动
 - 71 第三节 文化大革命期间政区简况
- 73 第五章 政区管理体制的改革及政区的变更
 - 74 第一节 市管县、乡镇管村体制的实行

78 第二节 市管县体制的全面推行及政区
大调整

81 第三节 海南建省后的广东政区

附录:

98 广东市县建制由来

112 广东历史上三十余县的出现及消失

116 广东各市政区沿革 (1949~1991 年)

137 广东外来侵略事录

143 广东的经济区

插图 行政区域地图

编后话

第一章 明清以前的广东政区

明清以前的广东政区，从传说中的九州，到明清置广东省约三千年间，基本上向区域范围小、层次多的方向发展，出现各种形式的政区。政区建制的变化，体现了历史的发展。

第一节 九州与百粤之说 及秦置南海三郡

一、九州与百粤之说

孔颖达在《十三经注疏》中说，“禹治九州之水，水害既除，定山川次秩与诸州。”据《书·禹贡》，九州指冀州、兖州、青州、徐州、荊州、扬州、豫州、梁州和雍州，为传说中我国夏商周三代中原地区的行政区划。今广东为古扬州之边界，据《周礼·职方》载：“东南曰扬州”。可见当时扬州当在今我国东南地区。

春秋、战国时，广东属百粤（越）地。“百越”一词，首见于《吕氏春秋·恃君览》，谓“扬汉之南，百越之际……多无君”。《通考

輿地考·南越》条中说,“自岭而南,当唐虞三代蛮夷之国,是百越之地”。这说明古越族乃是分布于长江以南广大地域的我国古老民族之一。

百越中有一支叫南越(粤),主要分布在今广东境内。“南越”一词,始见秦汉史籍:《史记》中称“南越”,《汉书》称“南粤”,越与粤通。百越作为一个整体当在西周时期便形成了,惟当时不称南越而已。西周以来的文献所见的“仓吾”、“南蛮”、“南瓠”、“南海”等等,主要就是指聚居于今两广境内的越人。南越族的分布地区,主要是珠江流域以及韩江流域。其势力(或文化交往)所及,东自闽粤交界处,西到桂东北(桂江以东),北达湘南、赣南的部分地区,南抵南海。战国中晚期,随着楚国势力的南伸,南越的北界可能已退至五岭以南^①。

二、秦置南海三郡

公元前 221 年,秦灭六国之后,派兵统一了岭南,建立一个以咸阳为中心的幅员辽阔的国家,其疆域“东至海……,西至临洮、姜中,南至北向户(指岭南等地),北据河为塞,并阴山至辽东”。并在全中国推行郡县制,初建立 36 郡,后增至 40 多个郡,郡下分县、乡等。其中岭南地区于公元前 214 年(秦始皇三十三年)设置桂林、象、南海三郡,南海郡下辖番禺、四会、龙川、博罗四县,郡治在番禺。今广东省的大部分地区属南海郡,此外,湛江等地属象郡,粤西还有一部分属桂林

^① 《简明广东史》第三章第二节。

郡，粤北部分地区属长沙郡。这是广东历史上第一次划分行政区。

第二节 南越国、两汉

一、南越国

南越国为赵佗所建立，赵佗原为秦之龙川县令，后为南海郡尉。公元前 206 年，刘邦建立汉朝后，赵佗也建立一个以番禺为王都的南越国，自称为南越王。刘邦灭项羽后，派陆贾带着南越王印前来安抚赵佗，南越国名义上臣服了汉朝廷。后吕后当权，对南越实行政治歧视和经济封锁，赵佗再度独立，自称南越国武帝，并发兵攻打长沙郡。直到吕后死，文帝继位后，又派陆贾安抚赵佗，双方重归于好。赵佗及他之后的南越国，其行政制度与汉朝一样，一直实行郡县制。

二、西汉

公元前 111 年（元鼎六年）汉武帝派兵攻占番禺，结束了南越国的半独立状态，统一了岭南。并把南越地重新划分为南海、苍梧、郁林、合浦、交趾、九真、日南、儋耳、珠崖九郡。

为了便于监督各郡官吏，汉朝设立十三个常驻监察机构，称“十三部”，其中设在苍梧郡广信县（今封开等地）的交趾部，专门负责纠核岭南九郡。到西汉末，改为州牧后，州除了原来的监察权，还拥有军政大权，成为郡以上一级行政区划，地方政区也从郡县二级变为

州、郡、县三级。

今广东境内除包括交趾部辖下的整个南海郡（粤中、粤东）外，还包括苍梧郡、合浦郡、荆州桂阳郡和扬州豫章郡的一部分。具体如表 1-1。

表 1-1 西汉在今广东境内所设政区

州	郡	县	小计
交趾部	南海郡	番禺※、博罗（或博罗）、中宿（今清远）、龙川、四会、揭阳	6 县
	苍梧郡	广信※（今封开、梧州）、谢沐（今封开等地）、高要、封阳（今封开及广西贺县）、端溪（今德庆、信宜及罗定地）	5 县
	合浦郡	徐闻、高凉（今阳江到高州一带）、临允（今新兴县地）	3 县
荆州	桂阳郡	桂阳（今连县）、阳山、阴山、曲江（今曲江、乐昌、仁化等地）、含洹（今英德地）、浈阳（今翁源、英德等地）	6 县
扬州	豫章郡	南野（今始兴等地）	1 县
共 3 部（州）、5 郡、21 县。			

有※号者为郡治。

其中高要、曲江、徐闻 3 县均建于汉武帝元鼎六年（公元前 111 年）。揭阳县置于汉初（有说建于秦代），在今汕头、潮州两市及梅州市一部。

三、东汉

东汉建安六年（公元 201 年）增设增城县，属南海

郡，并将阳山县并入含洄县，故东汉仍为 5 郡 21 县。建安八年（公元 203 年）交趾部改称交州。东汉末交州及其所属郡县曾一度改属荆州。

第三节 吴、两晋、南朝及广州首置

一、吴设广州

三国之东吴，占有岭南，并于建安二十二年（公元 217 年）把交州治所从苍梧郡广信县东迁到南海郡番禺县^①。到吴黄武五年（公元 226 年），从交州析南海、苍梧、郁林、高凉 4 郡立广州，但只实行一年又复旧。到吴永安七年（公元 264 年），东吴为了便于统治，又把南海等 4 郡从交州划出，另设广州，治番禺；而交州则辖交趾、九真等郡，州治龙编（今越南河内）。广州之设置至此成为定制。

吴时广州所辖各郡，除从交州划出者外，还增设始兴等郡，具体有：东汉建安二十二年（公元 217 年）从合浦郡分设高凉郡，治思平；吴甘露元年（公元 265 年）又从桂阳郡南部分设始兴郡，治曲江，属荆州。此外，增设高兴郡（治广化县）、高熙郡（《晋书》无此郡）。合浦郡于黄武七年（公元 228 年）改为珠官郡。具体如表 1-2。

^①有说州治东移时间为建安十五年（公元 210 年），见《岭南历史地理论集》。

表 1-2

东吴在今广东境内所设政区

州	郡	县	小计
广州	南海	番禺※、博罗、龙川、四会、揭阳、平夷（今新会地）、增城 ^①	7 县
	苍梧	广信※、谢沐、高要、封阳、端溪、临允	6 县
	高凉	安宁（今阳江地）、思平※（今恩平地）、高凉	3 县
	高兴	海宁（今开平、恩平地）、西平（今阳江北部） ^②	2 县
交州	珠官	徐闻	1 县
扬州	庐陵	南野	1 县
荊州	始兴	曲江※、阳山（吴复立）、始兴、中宿、斜阶（今始兴地）、含洄、浚阳、阴山、桂阳	9 县
共 4 州、7 郡、29 县。			

有※号者为郡治。

①《太平寰宇记》说吴曾析番禺县地置东郡，增城县属之。

②有说高兴郡辖广化（今阳江地）、西平、莫阳（今阳春地）三县，见《岭南历史地理论集》。

其中斜阶县为吴甘露元年（公元 265 年）置；平夷、安宁、思平、海宁、西平也吴时所设。

二、两晋时期

晋统一中国后，政区上也有所变化，如始兴郡从荊州改隶广州。到东晋时又增设一些郡：咸和六年（公元 331 年）分南海郡一部设东官郡，治宝安县；永和七年（公元 351 年）从苍梧郡中分设晋康、新宁和永平三郡，晋康郡治端溪县，新宁郡治新宁县（今新兴县地），永平

郡可能在今广西；太和年间又增设始安郡；义熙九年（公元413年）分东官郡设义安郡，治海阳县；元熙二年（公元420年）分南海郡设新会郡，治盆允县。珠官郡复名合浦郡，高凉郡迁治安宁县，废高熙郡，高兴郡并入高凉郡。

表 1-3 东晋在今广东境内所设政区

州	郡	县	小计
广州	南海	番禺※、龙川、博罗、四会、高要、增城、酉平（今惠阳）、欣乐（今惠阳）、怀化（今番禺地）	9县
	临贺	谢沐、封阳	2县
	东官	宝安※、兴宁、海丰	3县
	义安	海阳※、潮阳、义招、海宁（今惠来地）	4县
	新会	盆允※、封平、新夷（即原平夷）	3县
	新宁	新宁※、平兴、南兴、博林、单牒、威平、临允	7县
	晋康	元溪、都城、封兴、龙乡、夫阮、晋化、广信、端溪※	8县
	高凉	安宁※、思平、高凉、广化、莫阳、石门、长度	7县
荆州	始兴	曲江※、阳山、始兴、中宿、桂阳、含涯、浚阳、阳山	8县
	始安	熙平	1县
交州	合浦	徐闻	1县
扬州	庐陵	南野	1县
共4州、12郡、54县。			

有※号者为郡治。

各郡所辖之县也有所变化。南海郡增设怀化、欣乐、酉平3县；临贺郡辖苍梧郡之谢沐、封阳二县；高凉郡共辖安宁、思平、高凉、广化、莫阳（今阳春地）、

石门、长度 7 县；始安郡增设熙平县（今连山县地）；东官郡辖宝安、兴宁、海丰 3 县；义安郡辖置于西晋的海阳县，并增义招（今大埔等地）、海宁（今惠来地）、潮阳（今揭阳、澄海、潮州等地）4 县，原揭阳县于晋初（公元 265 年）省入海阳县；新会郡辖盆允、封平（今新会地）、新夷 3 县^①；新宁郡辖新宁、临允、平兴（今高明、鹤山）、南兴（今新兴地）、博林（今高要地）、单牒（今新兴地）和威平 7 县；晋康郡辖端溪、都城（今郁南地）、封兴（今封开地）、龙乡（今罗定）、夫阮（今罗定地）、晋化（今郁南地）、元溪、广信 8 县。具体见表 1-3。

三、刘宋时期

南北朝时，我国的政局出现南北对峙。在南方先后建立了刘宋、南齐、梁和陈四个王朝。由于北方战乱，南方人口大量增加，加上统治者为了安插部属，从而增设了不少州郡县，而且变更纷纭。刘宋时郡县便大量增加，而且郡县辖属也有较大的变化。先是元嘉九年（公元 432 年）从高凉郡分设宋康郡，十年立海昌郡，十三年设绥建郡，十八年置宋熙郡。此外，还设立乐昌郡，加上原有各郡，广州共辖 13 郡。泰始七年（公元 471 年）增置越州，辖百梁、安昌、陇苏、宋寿（四郡均在广西）、合浦（原属交州）、临漳 6 郡。始兴郡西晋属广州，东晋改属荆州，宋元嘉二十九年（公元 452 年）又

①《岭南历史地理论集》268 页中新会郡有怀化县，并注怀化县在今怀集地。此说不确切，因怀集在广东西北，而当时新会郡在广东南部，新会郡范围没到怀集，且东晋时南海郡也有怀化县，故新会郡之怀化县一说不采用。

改属广州，三十年改属湘州，并于泰豫元年（公元472年）改名广兴郡；临贺郡原属荆州，元嘉三十年与始安郡同时改属湘州，临贺郡还于宋明帝时改名临庆郡。具体如表1-4。

表1-4 南朝（刘宋）在今广东境内所设政区

州	郡	县	小计
广州	南海	番禺 [*] 、熙安（今番禺地）、增城、博罗、龙川、西平、怀化、绥宁（今增城地）、高要（原属苍梧郡）	9县
	苍梧	广信、封兴、武化（今连山地）	3县
	新宁	南兴 [*] 、临允（原属苍梧郡）、新兴、博林、威平、单牒、龙潭（今阳春地）、抚纳（今高要地）	8县
	晋康	端溪 [*] 、晋化、都城、宾江（今德庆）、乐城、悦城、元溪（原属苍梧郡）、夫阮、安遂（今罗定）、文招（今德庆）	10县
	高凉	思平 [*] 、莫阳、安宁、罗州（今廉江）、西巩、平定、禽乡（后3县不知所在）	7县
	新会	盆允 [*] 、宋元（原称宋安、今新会地） ^① 、新熙、永昌、始成、招集、新夷、封平、封乐（今新会地）、初宾（今开平地）、义宁、始康	12县
	东官	宝安 [*] 、安怀（今惠阳地）、兴宁、海丰、海安、欣乐	6县
	义安	海阳 [*] 、海宁、潮阳（原属东官）、义招	4县

①新会、乐昌二郡均有宋元县，有认为新会郡无宋元县。