

# 导 言

地方行政制度的研究应由两方面的内容所组成：一为行政区划，二为地方政府 亦即地方行政组织。恩格斯曾说：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民……这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共同的。”<sup>①</sup> 因此 任何一个国家，除非版图特别狭小，必然要将国土分成有层级的区域—— 这些区域就是各级行政区划，并在相应各级区域中设置地方政府，才能对国民进行施政治理。除了极特殊的情况，很少有由中央政府直接管理国民之事。中国自古以来就是行政制度发展十分完善的国家，《周礼》一书就是理想与现实行政制度的反映，该书在每篇的开头都有这样的话：“惟王建国 辨方正位 体国经野 分官设职 以为民极。”在这里，“体国经野”与“分官设职”正是划分行政区域与建立地方政府最简捷的说法。

中央政府必须通过各级地方政府才能管理国家，因此国家的发展与社会的进步无不赖于中央与地方行政制度的协调与完善，尤其地方政府是联系中央与民众的中介机构，基层地方政府更是直接管理的行政机构，因此在某种意义上来说，地方行政组织的重要性有时

《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社 1972年版 第 166—167页。

还超过中央政府。但历来研究行政制度，都是重中央而轻地方，至今专门研究地方行政制度的著作还很少见。而在少数研究地方行政制度的著述中，又是只偏向于地方职官制度的探讨，极少将行政区划也作为研究对象，对于政府运转机制的研究也同样不引人注目。另一方面，对于行政制度的研究历来又较偏重于一般和正常的制度，于特殊制度则寓目较少。而在历史上的任何时期，都有特殊地方行政制度的存在，而且只有在特殊制度与一般常规制度并行的情况下，才得以使国家管理正常化。

与此同时 对于历代行政制度的研究，一般多从“史”的角度进行沿革的叙述 很少从“志”的视野去理解变迁的轨迹。沿革的叙述只使人看到制度发展的纵向脉络，不易发现各项制度之间的横向联系与某项制度内部存在的“合理内核”，因而难以表现行政制度赖以产生的基础与得以发展的原因 以及所以发生变迁的规律。“志”的写作则应该弥补这一缺憾 将有关制度以类相从 先横向剖析 再纵向梳理，以期在说明历史事实的同时，揭示事物演变的内涵与规律。

基于上述的思想，本书并重行政区划与地方政府两方面的研究，而不偏废任何一方。全书的基本结构大致如下：首先分析地方行政制度之由来，说明这一制度并非自古就已存在，而是国家发展至一定阶段，伴随中央集权制的形成而产生的。接着以行政区划与地方政府层级的循环变化作为主线，去理解两千年中地方行政制度变迁的实质。然后分别以两章的篇幅简述中国历史上行政区划和地方职官的具体演变过程。在此之后再从政区的幅员、边界、政区和地方政府的等第、地理分布等要素的变化去分析政治、经济、军事、文化等背景对于地方行政制度发展的影响。最后是各种特殊地方行政制度的阐述，这些制度多实行于民族区域和边疆地带，是地方制度的不可或缺的重要组成部分。

历史研究的目的不单在于历史面貌的复原，还在于明晓历史现

象产生的背景，因此地方行政制度志一方面要有丰富的史实作依据，依靠这些史实去展现历史上地方行政制度的变迁全过程，另一方面又要从变迁的过程中去发现产生变迁的原因和规律，以便能为将来地方制度的改革提供借鉴的基础。今天的现状是历史发展的结果，我们不可能割断历史去理解现状。尤其地方行政制度，更尤其是其中的行政区划不但有可变性的一面更有承继性、延续性的一面。中国政区的现状并非凭空而来，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七百年，而某些政区边界的划定至今已有上千年，个别县的幅员甚至长达两千年没有大的变化。地方政府组织表面上可变性较强，但实质上与历史上的制度也有承继性的关系，无论是层级的划分或机构的设置都不能与前代无关。

地方行政制度得当与否，对国家的巩固、民族的团结以及经济文化的发展有着密切的关系，因此任何制度都必须适时地进行调整和改革，才能适应社会不断进步的需要。鉴往知来，为了理解现在，规划未来，我们必须了解过去，分析历史时期地方行政制度的演变过程。新中国成立以来，仅在设置新省方面，就有三个不同的结果，平原省的教训，三峡省的谨慎，即将建立而终于撤销，以及海南省的水到渠成，都与历史背景与地理基础有关。目前的中国正处于地方行政制度变革时期，新型政区以及相应行政组织的出现正在迫使人们去思考其合理性，试图从历史的启示中寻找更加合适的行政改革途径，以适应经济制度大变革的越来越迫切的要求。从二十世纪八十年代以来，整县改市和市管县体制的推行十分迅猛，这一改革利弊如何还处于实践的检验之中，在这方面，以古为鉴与以洋为鉴都是必要的。近年来，对于地方行政制度的改革引起越来越多的关注，例如通过缩小省区幅员以简化政区及地方政府层级的建议已见诸有关著作，在这样的形势下，更多的人想了解历史上行政制度的变迁过程，以加深对现状的了解和对未来的规划，就是很自然的事了。本书的写作正希图能

对关心过去的读者提供必要的基础知识。

中国历来重视行政管理工作，因此留下丰富的有关地方行政制度的史料。在正史中有职官志（百官志）记述官员的名称与职掌，有地理志（郡国志、州郡志）记载某一断代行政区划的实况。正史中的记载多是本朝之事，合而读之，就大略显出历代的官制和政区的沿革，从中可以透视行政制度的变迁过程。但在职官志中，中央官制是重点所在，地方官制则往往语焉不详，只占很小的篇幅；同时在地理志中能直观看到的只是各级政区地名的变化，对于政区的层级、幅员、边界和地理分布情况的变化是不加说明的，而这些变化却是研究地方行政制度变迁的重要关键。

除了正史以外，传世的史籍还有政书一类的文献，如《通典》、《通志》与《文献通考》（合称三通）及其延伸性的同类著作《十通》中，也有职官典、州郡典等篇章可资参考。除《十通》外，专述典章制度的史书还有《会要》、《会典》一类，如《唐六典》、《唐会要》、《宋会要辑稿》、《明会典》、《大清会典》等。专述地理的还有《全国地理总志》，如《元和郡县志》、《太平寰宇记》、《大清一统志》等。专述官职的还有《职官分纪》、《大明官制大全》、《历代职官表》等。此外，还有大量的笔记、文集、奏议、档案，也都包含有官制、政区、行政管理、运转机制方面的史料。除了传世的文献而外，中国历史上，尤其是近代以来，还有大量出土文物，或以文献面目出现，或以器物形式问世，也都有第一手史料或佐证材料的价值。但所有这些史料还必须进行爬梳整理、考证订讹，才能用来作为著述地方行政制度志的基本材料。

史料可能相互矛盾，可能残缺不全，除了整理以外还要有研究工作，或化解矛盾，或以推理弥补史料不足，才能明白制度真相。但即便经过研究考证，由于文献记载包括传世与出土两方面，缺佚过甚，也不一定就能完全复原历史本来面目，例如对于辽代的地方官制，至今尚未研究清楚，不清楚的部分只能暂时阙以存疑。

在史料齐备的情况下还有研究方法的问题。是就史料平铺直叙复原史实了事，还是以发现制度的内在机理为目的，而采用新的研究方法，例如不但要总体认识政区变迁过程，而且还应从其层次、幅员、边界、地理分布、等级高下来分析其变迁的本质。从秦到清 地方行政制度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，文化地域差异的体现，有时甚至是军事行动的结果。除了可变性的一面，行政制度还有稳定性的一面，任何朝代的制度都是由前朝承袭而来再加以改造，而不可能空穴来风。承袭的部分叫“沿”改造的部分叫“革”本书就试图从新的角度来理解地方行政制度的历史沿革过程，因此书中不少内容都是个人研究的心得，而非学术界已有成果的总结。当然，要完全做全新的研究并不容易，必须有政治学、历史学、地理学和其他学科的努力。笔者不敏，只是做了初步的尝试，效果如何，敬待指正。

# 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。即所谓‘天下大定 今名号不更 无以称成功 传后世’。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。

第二项议程却引起了一场大辩论。《史记》对这场辩论是这样描写的：“丞相绾等言：‘诸侯初破 燕、齐、荆地远 不为置王 毋以镇之。请立诸子 唯上幸许。’始皇下其议于群臣 群臣皆以为便。廷尉李斯议曰：‘周文武所封子弟同姓甚众 然后属疏远 相攻击如仇讎 诸侯更相诛伐 周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统 皆为郡县 诸子功臣以公赋税重赏赐之 甚足易制 天下无异意 则安定宁之术也。置诸侯不便。’始皇曰：‘天下共苦战斗不休 以有侯王。赖宗庙 天下初定 又复立国 是树兵也 而求其宁息 岂不难矣 廷尉议是。”

以丞相王绾为首的一大帮士人主张恢复西周封建制度，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，亦

即“海内为郡县，法令由一统”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”，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。秦代以降，皇权专制越来越走向强化，从汉到宋是皇权逐渐压倒相权的时代。北宋时候，皇权已经高度专制，时人形容当时的专制情况说：“百年之忧，一朝之患，皆上所独当，而群臣不与也。”明代以后则皇帝自兼丞相，合国家元首与政府首脑为一，于是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。秦代以后的两千年，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强化的中央集权。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，中央集权制此时也达到巅峰状态，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两千年一贯制地延续下来，由他所推行的以郡县制为表现形态的行政区划与地方政府体系也为历代所遵奉。

由此可见，由行政区划与地方政府组成的地方行政制度，并非自

古以来就有，而是国家发展至一定阶段以后的产物。事实上，“地方”这一概念是与“中央”相对立而存在的，因此地方行政制度也要产生于中央集权制形成的同时，不可能凭空而来。当然，中央集权制并非至秦帝国建立才出现，但是即使我们推远了看，中央集权制的出现也并不十分古老。夏代还处于曙光时期，不必提及。商、周二代的政治制度是由昭穆制、宗法制与封建制组成。封建制的基本特征是分土而治，分土而治就是各自为政，既各自为政，则无所谓中央与地方的行政关系。春秋战国时期，社会经过巨大的变动，诸侯国君逐渐掌握专制权力，先是县制出现，随后郡县制形成，中央集权制国家开始登上历史舞台。中国历史上政治制度的两次大变局，其一即是封建改而郡县，其二是专制改而共和。由封建变郡县标志着地方行政制度的产生，这一转变过程大约延续了五百年时间，郡县制渐渐臻于完备，为秦始皇在全国范围内罢侯置守准备了基础。

# 第一章 从分土而治到分民而治——地方行政制度的由来

## 第一节 对地方行政制度起源的误会

中国的文化过于古老，一切事物推其原始都要说得非常久远，对于地方行政制度起源自然也不例外。按照汉代人的说法，远在周初“体国经野”之前两千年的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。”

黄帝自古以来被看成是华夏民族的老祖宗，许多事物的发明权自然都要归功于他，一切典章制度也须由他手创。然而，黄帝实际上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为成为有关黄帝画野分州传说的基础，正因为秦代县的幅员是以“大率方百里”为准，所以才会有黄帝“得百里

之国万区”的故事产生。

《地理志》接着又说：“尧遭洪水 怀山襄陵 天下分绝 为十二州，使禹治之 水土既平 更制九州 列五服 任土作贡。”如果说黄帝只是传说人物，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 许多人却深信不疑。尤其是名列五经之中的《尚书》包含有《禹贡》一篇文章 详细地描述了九州的范围(图 1-1) 五服的区划(图 1-2) 自然容易使人信服。因此古今许多地方志 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，九州说不过是战国时流行的一种乌托邦式的设想，但是却表达了当时人的地理知识。除了《禹贡》，《周礼》、《尔雅》、《吕氏春秋》也都有各自的九州系统。虽然明确的九州说是战国时所创，但九州的概念春秋时期已经出现 如《叔夷钟铭》就有“咸有九州 处禹之堵”的话。

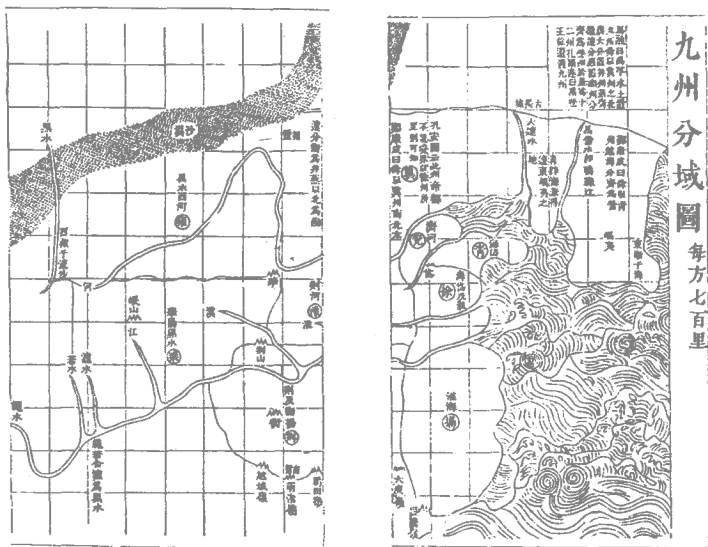


图 1-1 明本《禹贡图注·九州分域图》



行的政治制度是封建制，封建就是封邦建国，其实质正如《左传·桓公二年》所云：“天子建国，诸侯立家，卿置侧室，大夫有贰宗，士有隶子弟。”这就是封建制的形态。用今天的话来说，就是周天子把王畿以外的土地分封给诸侯建国，诸侯又把国都以外的土地分封给大夫立家，大夫还可以把采邑以外的土地分封给士。这样逐层分封的结果就使周王朝形成天下——国——家三个基本的地域层次，也就是《大学》里头“齐家治国平天下”的地理背景。当然，天子建国、诸侯立家以及卿大夫分封士的三层分封并不一定是同时进行的。<sup>①</sup>

封建制的背景是宗法制，《礼记·礼运》曰：“天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度。”这里说的就是封建制与宗法制的关系，亦即天子以嫡长子继位，众子封为诸侯，诸侯以嫡长子继位，众子封为大夫，大夫亦以嫡长子继位，众子为士。士为小宗，以大夫为大宗。大夫亦为小宗，以诸侯为大宗。诸侯亦为小宗，以天子为大宗。周天子与诸侯，诸侯与大夫，大夫与士之间一般都存在血缘关系即亲戚关系，这就是宗法制。封建制是地缘关系，宗法制是血缘关系，封建制与宗法制二而一，一而二。这是以地缘关系来维护血缘关系。当然，周初封为诸侯的还有异姓功臣，如姜太公吕尚，但为数不多。从天子到诸侯，到大夫到士，是一张用血缘关系编织起来的大网。

因为封建制和宗法制是二位一体，被封的都是周天子的亲戚，自然起了“屏藩周室”亦即筑起保护王室藩篱的作用。对诸侯来说，实行封建也是为了维持基础的稳固，所以《左传·文公七年》载乐豫的

有人以为西周主要是天子建国时期，春秋前、中期主要是诸侯立家时期，春秋后期是卿大夫分封士的时期。见吕文郁：《春秋时代采邑制度的变革》载《学术月刊》1993年第9期。

话说：“公族，公室之枝叶也。若去之，则本根无所庇荫矣。”同样，诸侯立家的目的也与天子建国相似，是为了藩屏公室。

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。故《左传·昭公七年》载楚国申无宇的话说：“天子经略，都侯正封，古之制也。封略之内，何非君土，食土之毛，谁非君臣。”说明诸侯的封域实际上并非天子之土。《诗经·小雅·北山》里头所歌颂的“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”只能是理想制度的反映和集权国家的写照，并不是西周分权社会的真相。受封诸侯既与天子分疆而治，其相应义务就只是纳贡、朝觐和助征伐而已。因此宋代的史学家欧阳修说“三代以上，莫不分土而治也”可说是一语中的。施行封建制并不是人为的愿望，而是统治者一种迫不得已的行为。商周之际，地广人稀，交通不便，周王朝在推翻殷商统治之后不可能建立领土国家，以直接统治所有被征服地区，只能采取据点式的城邦国家，以间接统治溥天之下。而且以周初的政治形势而言，还必须加意防止被征服者的反抗，因此也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，并非圣人高见。所以当后人谬赞封建制度如何优越时，唐代柳宗元就精辟地指出：“封建非圣人意，势也。”

不但天子授土以后，此土即与天子无涉，就是诸侯将采邑分封给卿大夫后，此采邑也与诸侯无关了。所以《晋语》说：“公食贡，大夫食邑。”食采的大夫在其采邑中也享有君主之尊，采邑内的臣民对其称君，或称主。《左传·襄公二十三年》曲沃人说：“得主而为之死，犹不死也。”这里的主就指当时食采于曲沃的栾盈。每个采邑都有一套独立的统治机构，有一批如同后代官吏的家臣担任各种职务。这些职务最主要的有相与傅，相当于诸侯国的宰相和太傅；又有属大夫，即家大夫，常常省称为大夫，又有宰，这是家之总管，又有司徒、司马、工师等职，如同一个小朝廷。而实际上卿大夫办理公务、家政的地方也的

确称为“朝”，《左传·襄公二十七年》即载：“九月庚辰 崔强杀东郭偃、棠无咎于崔氏之朝。”

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和地方政府，并无所谓中央与地方的行政关系，自然也无所谓地方行政制度。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。对任一诸侯国来说 国野关系仅只一例，即存在于国都与其郊野之间。国都以外的土地是分封给卿大夫的 所存在的是都鄙的关系。春秋时的聚落 见于文献中，以邑最为普遍。比邑小的是聚，大邑或有先君宗庙的邑称都。都的周围是鄙 鄙中有邑 故《左传·昭公五年》：“竖牛取东鄙三十邑 以与南遗。”都鄙均处于广义的“野”之中。在齐国 县可能也是小邑。

《齐侯钟铭》记灵公赐叔夷莱邑“其县三百”这里的县显然是很小的邑，不然不可能有三百之多。

## 第二节 县制的起源

春秋以后，由于社会生产力的发展，公社及其所有制即井田制度逐渐有了变化，使得国人和野人身份地位的差别渐渐消失，国与野的对立也在渐渐消弭。与此同时，一种新型的制度却渐渐萌芽，这就是郡县制的出现。县和郡在初出现时，性质还比较模糊，后来就逐步演变为具有一定地域范围的行政区。对于郡县制的起源，由于文献有阙，现在还不能说得很清楚。但学术界的共同看法是起于春秋，形成于战国，而全面推行于秦始皇统一天下之后，这是没有疑问的。然而

这还只是画了一道很粗的线条。在证明县起源于春秋时，所有的研究著作都仅仅是将有关的记载罗列一番，不能就这些史料的内在关系作出分析。这里想来作些分析与推测，以便将模糊的史实尽量变得清晰一些。

## 一、三种不同涵义的县

在明代以前，对于郡县制的起源大概不存在任何问题，一般都简单地认为秦始皇统一天下“罢侯置守”分天下为三十六郡是郡县制之始。明清之际，开始有人提出疑问。先是嘉靖时人田汝成说郡县不始于秦代，举《左传》晋分祁氏之田为七县，羊舌氏之田为三县为例。其后，明末清初的顾炎武在《日知录》中更举《史记·秦本纪》武公十年灭邽、冀戎，初县之，十一年初县杜、郑之记载，把郡县制的起源上溯至春秋初年，比秦始皇统一天下早了五百多年。这以后郡县制起源于春秋初期的观点似乎成为共识。本世纪三十年代，顾颉刚先生撰《春秋时代的县》一文，把见于载籍的有关秦、楚、晋、齐、吴等国设县的材料都钩稽出来，证明春秋时代置县已较普遍，但是同时又指出，晋县是采邑性质，与秦、楚的县是国君的直辖地有所不同。五十年代日本学者增渊龙夫与八十年代杨宽则认为，春秋的县与郡县制的县还有本质的不同，杨宽以为郡县制应形成于春秋战国之际。但对两者之间的转变关系也仍然语焉不详。

为了尽量接近史实，现在我们换个角度来探讨郡县制的起源，亦即在重新检阅春秋各国置县的材料以前，先对县的意义作一分析。分析时所用史料仅限于《左传》与《国语》等比较原始或可靠的记载，而完全不用《周礼》所载内容，因为该书是由后人所编集的理想与现实制度相混合的著述，不利于说明真相。

县的意义在春秋战国时期有三个阶段的发展，即县鄙之县、县邑

之县与郡县之县。

先说县鄙之县。在这个意义上，县与鄙相同，国以外的地域则为鄙，为县，为野，三者同义。这是西周封建之制形成的地域差异，至春秋时依然如此。《左传·庄公二十八年》曰：“（晋）群公子皆鄙，唯二姬之子在绛。”当时晋献公使太子申生居曲沃，重耳居蒲城，夷吾居屈。群公子皆鄙指的就是申生等三人所居，都在国都绛以外的鄙。绛是国，曲沃、蒲城与屈三邑都在鄙。《楚语》也说：“国有都鄙，古之制也。”说明都鄙的对立至少从西周以来便如此。这里的国指的是整个封国，都指国都，国都以外的地方即称鄙。国有三义：一是封国，二是国都，即郊以内为国，郊以外为野，三是都城。这是说诸侯的封国之内有都与鄙的分别。韦昭注云：“国，郊以内也；鄙，郊以外也。”大体是正确的。《齐语》讲管子为齐国定地方制度，是“参其国伍其鄙”，也是国鄙对立。但另一方面，与国相对立的地域也可称作县。《周语》载单襄公出使，经过陈国，发现那里的行政管理制度很乱，“国无寄寓，县无施舍”。与周制的“国有班事，县有序民”的情况，相去很远。这里就是将国都与县对举，把县作为国以外的地域。可见县与鄙的意义是一样的。

县鄙二字又经常连用。如《左传·昭公十九年》郑子产说郑国将沦为“晋之县鄙，何国之为？”这是说，郑将要亡于晋，若果真如此，郑国的土地就变成晋国的县鄙之地了。隔了一年，齐国的晏子又说了“县鄙之人，入从其政”这样的话，这里的县鄙自然也是指与国对立的郊野乡聚地区。鄙也可以作为动词用，《左传·宣公十四年》，楚使赴齐，路过宋国，但不向宋假道，于是华元对宋昭公说：“过我而不假道，鄙我也。”这里“鄙我”就是视我为楚国的边鄙的意思。对照上述这些意思，我们再来检阅《史记》的记载。《秦本纪》言：秦武公十年（前688年）伐邽、冀戎，初县之。十一年：“初县杜、郑”。对照子产与华元的话，可以认为秦武公其实是把邽、冀戎的盘与杜、郑二地变成秦国的县（鄙）之地而已，并不一定要理解为秦

国当时已经具体设立了邽、冀、杜、郑等县。更何况《史记》这段话是五百多年以后所记（此事不见于《左传》）并非当时的实录。当然，司马迁可能有秦国的文献作依据。但即使有关秦武公的记事准确无误，还有一点令人觉得奇怪的是，在武公以后的整个春秋时期，秦国再没有“初县”其他地方的任何记载，和楚国灭国为县的许多例子，以及晋国更多的有关设县的记述情况完全不同。这样一来，我们就难以将秦武公的“初县之”这个孤证当成秦国在春秋早期已经设县的依据，而应该理解为秦国领域向西扩展到邽、冀，向东扩展到杜、郑地区为宜。退一步说，即使秦武公时已经置县，则这些县也是县邑之县，还不是郡县之县。

再说县邑之县。作为县鄙的县照理是不可数的，是一大片地域的意思，而不是一个个的聚落。鄙就不可数，只有北鄙、南鄙的说法。如《春秋·宣公十五年》：“夏，齐侯伐我北鄙……秋，邾人伐我南鄙。”用以表示国都以北以南的地域。因此文献上不可能有五鄙、十鄙这样的话。童书业以为“小邑或称为鄙”举《左传·襄公二十八年》“与晏子邾殿，其鄙六十”为说，但这个说法恐怕靠不住。《左传》此语实应理解为“给晏子邾殿之鄙六十邑”才对，“邾殿”与“其鄙”之间不应点断。与鄙不同，邑是聚落，当然是可数的。所以《左传·昭公五年》说：“竖牛取东鄙三十邑，以与南遗。”这种鄙中有邑的形态并非春秋特有，而是自商代以来便是如此。《殷契粹编》第 801 片有文：“大方伐□鄙廿邑。”杨伯峻释曰：“大方即大邦，为殷人自称，谓伐□夺其二十邑，以为边鄙邑”<sup>②</sup>。

县鄙虽然同义，但文献上却从不见有北县南县这样的话。相反，从某些记载看来，县却与邑一样也是可数的，说明县的性质在

见《春秋左传研究》，上海人民出版社 1980 年版，第 181 页。

<sup>②</sup> 见《春秋左传注·昭公五年》中华书局，1981 年版。