周振鹤 主编

中国行政区划通史

总论 先秦卷

周振鹤 著 李晓杰 著

复旦大学出版社

谨以此书献给恩师谭季龙(其骧)先生

总　　目

前言…… 1

总论…… 1

先秦卷…… 217

前　言

行政区划与人的生活是如此密切，以至于我们有时感觉不到它的存在，就如同我们对空气没有感觉一样。极致地说，我们从出生起直到告别世间，都必定活动于某一行政区划中，但却很少有人对其有真切的了解。行政区划是怎么产生的，数千年来经过什么变化，将来又会如何，似乎不是太多人感兴趣的问题。

在中国历史上，行政区划的重要性无可置疑。一个传统的农业社会最需要并且最合适的治理方式，就是在统一的中央集权下进行的分地域与分层级的行政管理。这种分地域与分层级的管理体系就是行政区域，或曰行政区划。《左传》引春秋时郑国执政者子产的话说，为政“如农之有畔”。畔即是界。这句话的意思就是说，政治运作最需要注意的就是界限。任何政治权力都有其界限，这一点是当政者最需要注意的。在农业社会里尤其如此。农民的田地有界限，政府治理的区域有界限，国家也有界限，超出界限就不在自己的管理范围内了。由田地界限发展提升而来的行政区划界限，可说明行政区划在中国历史上的重要性。进一步而言，行政区划直到今天还在规范制约国家与地方的政治活动与经济生活，如何进行合适的行政区划制度改革以适应现代经济的发展是一个不但重要而且异常迫切的课题。然而对于如此重要的行政区划体系的历史变迁全过程，尚未有一部学术著作予以深入的专门研究。我们撰写这套十二卷本的《中国行政区划通史》即尝试来担起这一重任。

本书研究先秦至民国时期中国行政区划变迁的全过程。过去与本书研究对象大体一致而内容属于纲要性质的著作，或称疆域沿革史，或称沿革地理。这些专著对行政区划变迁的研究只以朝代为标尺，也就是说，对每个朝代只复原其代表性的行政区划面貌，至于朝代内部的政区变迁则不涉及，而且即使对代表这个朝代的行政区划面貌也还考证不够精细，内容比较简单。产生这种状况的原因当然是研究还不够深入，而且在客观上，朝代内部的政区变迁也因为史料的严重缺乏而难以把握。还有一类称作地方行政制度史的著作，则把

行政区划变迁与地方行政组织合在一起研究，但多以研究地方官制与地方建制为主，对行政区划的具体变迁关注不多。行政区划的研究是一种空间的、立体的研究，其研究结果必须能够体现在地理方面，能够画出地图来，如果不能体现在地理上，或与实际地理情况扞格不通，则研究归于失败。这种要求显然难度较高，这恐怕也是地方制度史著作详于行政组织而略于政区变迁的主要原因。

行政区划史的研究不单纯是历史学科之事，而实际上是处在历史与地理的交叉范围中，或者说，从历时的线索看来，具有历史学的性质，而从共时的平面看来，则具地理学的性质，可以看作是某一时段甚至某一年代的行政区划地理，也可以称为行政地理或政区地理。这种纵看是历史、横看为地理的研究，显然具有自然科学的性质。它不但要求研究者要对史料进行穷尽式的搜集、排比、整理，还要求他们在史料不足的情况下，恰当运用逻辑推理来弥缝历史链条的缺环，以复原变迁过程的原貌。这种原貌因为要体现在地理方面，就不便留下空白的区域。此外，由于行政区划的变迁与政治过程密切相关，所以这一研究又与政治学有所关联，尤其在理解变迁原因时，政治学的解释是不可或缺的。因此至少要横断这样三门学科的行政区划史研究，历来相对冷寂：除了历史地理学者以外，涉足的人较少，即使在历史地理学科中，专门研究行政区划变迁的，也为数不多。虽然从清代乾嘉学派以来，有不少人从事个别的政区变迁问题的研究，但考证功夫做得最出色的也只有钱大昕与王国维两人，有些人或自以为对地理有研究，其他行外的人也对之这么看，其实并不见得真正懂得政区地理变迁。当然从20世纪30年代以来，这种情况大有改观，但历史政区地理始终不是一个热门的学科分支，这一点在本套通史《总论》的相关章节中将详述。

由于历史撰写的局限性，人们对人类社会活动的记录总是有选择的，例如在中国主要是记载帝王将相的政治活动，而很少述及一般的社会事件。而且与历史上发生的所有事件相比，能够记录下来的只是很小的一部分。这样偏颇的记载，经过长时期的消磨，能够流传至今的就更少了。尤其因为历史学家著史的观点不一，所要保留的不是所有历史事实而是他认为重要的东西。如司马迁一部《史记》彪炳千秋，但他并不只是记载史实，而是要通过历史的编纂来达到“究天人之际，通古今之变，成一家之言”的目的。所以他对历史事实的记载有所选择，有所取舍，如他虽为秦始皇立本纪，但对于秦统一天下之后如

何划分全国的行政区划，只有简单的一句话："分天下为三十六郡，郡置守、尉、监。"至于这三十六郡是哪些，如何分布，则不及一语，以至后世学者为了复原秦郡面貌而长期聚讼纷纭。除了史料残缺的遗憾外，还有记载矛盾的现象，这种矛盾现象有时使历史学家们手足无措，或者急于弥缝调和这一矛盾，而作出随意解释，或者简单地判定某一记载为误，进而草率修改原始文献，以符合自己的解释。这种矛盾的记载，以《汉书》中有关象郡沿革的两段文字最为典型。该书的《昭帝本纪》记载：元凤五年，"罢象郡，分属郁林、牂柯"。而《地理志》却说："日南郡，故秦象郡。"若依前者，则象郡直到西汉中期还存在，其地在今广西、贵州一带，而依后者，则只有秦代才存在象郡，而且其南境直到今越南中部。两条记载大相径庭，哪一条靠得住呢？

由此看来，依靠有限的、残缺不全的，甚至有时被歪曲改造过的史料来重建历史、复原历史真实面貌，尤其是对行政区划变迁这样不被详细记载的情况而言，真是一件吃力不讨好的工作。不过也正因为难度大，才更有其吸引人的地方。先师谭其骧先生以及从清代乾嘉以来的诸位从事沿革地理研究的前贤，就曾投入很大精力进行政区的复原工作。其中考证成功的愉悦与甘苦，只有从事同样研究的学者才会深刻体会到。胡适曾经说过，解读一个字与发现一颗星在学术上的意义是相同的。此话或许有些过分，但不无道理。考证成功对研究者而言，似乎是解算出了一道数学难题，说明思路的正确。但有时这种愉悦只能与少数同好共享，特别是在今日，对考证不但视为畏途，甚或采用不屑一顾的鄙夷态度时，这种情感就更不足为外人道了。

复原行政区划变迁全过程的关键问题是史料的不足。现成的文献对于复原一个朝代的经制，即代表性制度，虽然有难度，但到底还比较容易入手，而对于复原各朝代内部的变迁过程，就远远不足，缺佚过甚。因此本书在一些地方运用了逻辑推理的方法，以弥补这一缺陷。这种推理其实是考据的一种方式，即排除其他可能性而留下唯一的一种可能。在政区变迁史的研究中，经常使用的是分析归纳的方法。这里只举一个简单的例子。汉代定襄郡的始置年代，在《史记》、《汉书》中没有明确记载，班固仅说其为"高帝置"，但王国维的《汉郡考》不以为然，断定高帝时不可能置定襄郡。但如果我们细读《汉书·高帝纪》，会发现有一条记载说高帝十一年（前 196）以"代之云中以西为云中郡"。此处云中指的是云中县，为云中郡的郡治。这条记载说明该年汉高帝对云中郡的区划进行了调整，将云中郡缩小为原来云中郡的西半部而已。那么

云中郡的东半部又如何呢?《高帝纪》没有明说,但对照同书《地理志》,我们知道云中郡东部的县恰为定襄郡所辖。这样我们就可以推定,在缩小云中郡的同时,以该郡东部地设置了定襄郡。虽然《汉书》对此未曾载明,但这个结论似可视为定论。

这里还要着重指出,政区变迁年代的确定是一个至关重要的问题。不同的年代会复原出不同的政区面貌来,这就如树木的不同段的切面是不一样的。当然,由于史料的局限,并不能期望所有朝代的政区变迁过程都能得到百分之百的复原。大致说来,在隋代以前,应把高层政区与统县政区的幅员与界址弄清楚;在唐代以后,要进一步将统县政区所属县级政区的置废并省也弄明白;至于大部分县级政区本身的幅员与界址的变迁,则非目前的史料资源与研究水平所能解决。对于变迁过程研究的详密程度,在条件许可的情况下,以年度为标尺,亦即对每年的变化都希望能复原出来,但对于史料特别缺乏的朝代,如魏晋南北朝时期,就只能粗疏到五年、十年或甚至更长的时间段了。

要而言之,本书所要解决的问题首要在技术层面,亦即强调过程的重要性,换言之,不作过多的价值评判,而重在复原历史面貌,但本书的《总论》在总结二千余年行政区划变迁全过程时,将提出主编个人对政区变迁原因与规律的基本思路,在具体复原各个历史时期政区变迁面貌时,虽然也牵涉到诸多制度问题,也要指出变迁的原因,但大都不作鉴往知来的哲学思考,也不全面接触规律性的判断。这或者可以看作一种折中的思路,既不是史料学派,也不是史观学派,希望能对历史哲学家与进行政治制度改革的实践者有参考作用。这样的书正如前人所说是"可以考证而不可以讽诵,质而无文,人所厌观",只可能有专门的读者,而不会成为流行读物。本书作者同人虽关心未来政治改革走向,但不作盲目的推测而只是作可能的建议。而在这当中,最希望达到的目的是对历史学研究本身能起基础性的建设作用。在国外的研究者中,已注意到行政地理因素对于历史事件所起的作用,因此《剑桥中国秦汉史》在西汉部分画了不少历史地图,以说明如吴楚七国之乱这样的历史事件的地理背景。这样的思路无疑是非常正确的。因为在经过文帝"众建诸侯而少其力"的政策之后,汉初诸侯王国的封域已经被强制划小,因此吴楚之乱号称七国,其实这七国疆域的总和只不过汉初两三国的范围而已,反叛力量并不大。然而由于地理考证是一项专门性很强的研究工作,因此很遗憾的是,除了一幅以外,这些地图都画得不正确,也就是说没有复原当时行政地理的真实面貌,于是对事

件发生的背景的理解也就不够真实可靠，从而影响其说明分析原因的力度。

本书本应该由先师谭其骧先生主编，他是中国历史地理学的奠基人之一，无论在历史自然地理还是历史人文地理方面都取得了空前的与权威的成就，在疆域政区变迁史方面，他的成就尤其独特。他具有严密的逻辑思维，擅长利用人所常见的材料得出人所不见的事实来，他所主编的《中国历史地图集》是目前政区变迁史体现在地图方面的最高成就。如果天假以年，他本来会先写出一部以朝代为标尺的行政区划变迁史的。事实上，十几年前他为《简明中国历史地图集》所写的图说，已具备最简练的中国疆域行政区划简史的意味。而且先师在世时已开始指导断代政区地理，即朝代内部政区变迁的研究，如果各个断代的研究完成，就是行政区划通史的成功。可惜先师于 1992 年遽归道山，留下永远无法弥补的遗憾。我在先师指导下作了西汉政区地理研究，自己也指导学生作过同类的研究，深知这一工作的重要与艰难。以重要性而言，先贤已经指出，地理是历史学的“四把钥匙”之一，这里的地理指的主要就是疆域政区，而这把地理钥匙并不好掌握。马王堆汉墓出土以后，不少学者撰文讨论西汉长沙国的范围，但都以《汉书·地理志》所载的十三县为说，却不知该汉墓营造时的长沙国比《地理志》所载大了一倍有余。而要考证得出此结论，正是艰难之所在。

近二三十年以来，学术界所取得的成果是有目共睹的，在专门史方面，不少冷僻课题或琐细的方向都有人从事研究，但于行政区划变迁史方面仍然相当寂寞。这一课题在过去就已被归入繁琐考证的领域，因为如果没有坐冷板凳的功夫，是难于出成果的，即使有了这个功夫，没有基本的素养也还是不能成功。谭其骧师曾经说过，历史地理学界许多人看不上沿革考证，而恰恰这些人始终没有过好这一关。从事历史学研究的人，都不能脱离考证工作，而沿革地理的考证又是其中之难点，常常是投入甚多而产出颇少，因此除了研究者的个人兴趣以外，没有其他动力可以鼓励他们去从事这项既需要锲而不舍而又不能立竿见影的工作。更何况这项研究历来还被人认作没有实用价值，一两千年以前的政区面貌与今天的社会主义建设又有什么关系？这就是尽管近年来各项学术研究成果累累，而政区史研究仍然空白的原因。

本书在总论外，分为十二卷，按年代先后及作者各自的擅长，分叙不同历史时期以及不同地区的行政区划变迁过程，诸卷依次是先秦、秦汉、三国两晋南朝、十六国北朝、隋代、唐五代、宋西夏、辽金、元代、明代、清代、中华民国时

期。在国家自然科学基金与国家社会科学基金以及上海市社会科学重大项目基金的支持下，我与国内擅长于政区地理研究的学者在数年间共同讨论，互相切磋，分别撰写出各卷内容来，同时又力求框架的基本一致以及风格的大致统一。但由于政区概念随时代而发生变化，政区形态差异很大，各历史时期的政区变迁特点不同，因此各卷研究内容各有侧重，要求写作风格及个别观点完全一致是不可能也是不必要的。又由于各卷难度有异，文献有详有略，前期研究成果多寡不一，因此各个时期政区变迁全貌的复原的细密程度也有差别，如郡一级政区，在汉代可以做到以年为尺度，但在三国时代却只能切分几个剖面，而无法以年度甚至十年度为断限。由于同样的原因，也未能将各卷同时推出，而是以分批出版的方式行世，正所谓学术研究的目的并非追求轰动效应。

最后，还得申明一点，本书的研究成果不能视为最终结论。学术研究无止境，没有所谓铁板钉钉的定论，不但是新的观点要代替老的结论，而且新材料的出现也许又会使原有的考证被推翻。例如秦一代郡目经过数百年学者的考证已经基本定谳，《中国历史地图集》亦据以成图，但两年前出土的湖南里耶秦简中却有洞庭、苍梧两郡为传世文献所无，颠覆了历来的定论，于是不得不重新考证整个秦郡之体系。所以本书的结论是中间性的，希望有人能证伪，能推翻，能有更新的认识。这就是本书作者同人最热切的期望。

周振鹤

2008 年 9 月于复旦大学

总　　论

周振鹤　著

目　　录

第一章　行政区划史的研究对象…… 7

第一节　行政区划的基本要素与相关概念…… 7

一、行政区划的定义 …… 7

二、行政区划诸要素 …… 9

三、广义的行政区划 …… 11

第二节　行政区划史的学科背景 …… 13

一、相关学科 …… 13

二、交叉学科(政治地理、行政地理与政区地理、沿革地理) …… 14

第三节　行政区划史的研究对象与相关概念 …… 15

一、研究对象 …… 15

二、相关概念 …… 16

第二章　行政区划史的研究意义 …… 22

第一节　历史编纂学的需要 …… 22

一、行政区划是解释历史事件的基础 …… 23

二、行政区划反映政治过程 …… 24

三、行政区划反映经济发展的态势 …… 25

第二节　相关学科研究的基础 …… 26

一、专门史研究的重要基础…… 26

二、人文地理分支学科的基础 …… 27

第三节　行政区划史研究的当代意义 …… 31

一、行政区划的可变性与承继性特征 …… 31

二、今天我们如何改革行政区划体系 …… 32

第三章　行政区划变迁研究的学术史回顾 …… 35

第一节　行政区划研究史的三个阶段 …… 35

一、史料编纂阶段 …… 35
二、个别的考证订讹阶段 …… 36
三、整体复原研究阶段 …… 37
第二节 行政区划变迁史的撰写 …… 40
一、疆域沿革史的著作形式 …… 42
二、与地方行政制度相结合的著作形式 …… 45
三、专门的行政区划史著作 …… 45

第四章 政治地理视角下的政区变迁的基本特点 …… 47

第一节 两千年三循环——行政区划的层级变迁 …… 47
一、从郡县二级制到州郡县三级制的转化 …… 47
二、从州县二级制向道(路)州县三级制的转化 …… 51
三、从多级制向二级制简化的反循环 …… 58
四、行政区划层级变迁的规律 …… 62
第二节 量地制邑,度地居民——行政区划幅员之伸缩 …… 65
一、政区幅员的尺度 …… 66
二、“百里之县”幅员的相对稳定 …… 67
三、“千里之郡”幅员的缩小倾向 …… 70
四、“万里之州”幅员的起伏变化 …… 74
五、行政区划幅员变迁的特点 …… 83
第三节 犬牙相入还是山川形便?——行政区域划界的原则 …… 84
一、政区边界概念的产生 …… 84
二、山川形便原则的运用 …… 87
三、犬牙相入的原则与发展过程 …… 90
四、犬牙相入原则的极端化及肥瘠搭配原则 …… 93
五、行政建置方面的交错重叠 …… 98

第五章 特殊行政区划简述 …… 100

第一节 军管型准政区——都尉、都督、都护府和都司卫所 …… 100
一、两汉魏晋的都尉 …… 100
二、两晋南北朝的都督区、总管区与行台区 …… 102
三、汉唐的都护府 …… 110

四、北魏的镇戍 …… 112
五、明代的都司卫所 …… 113
附：宋代的军 …… 115
六、军事因素对行政区划的影响 …… 116
第二节　少数民族地区的特殊行政制度——道、左郡和土司 …… 118
一、秦汉的道和初郡 …… 119
二、南朝的宁蛮府、左郡左县和俚郡僚郡 …… 120
三、魏晋十六国与北朝的诸部护军和部落酋长制 …… 125
四、唐代羁縻府州与明代羁縻都卫 …… 127
五、元明清的土司制度 …… 131
六、清代边区的特别行政制度 …… 136
第三节　虚拟政区——遥领、虚封与侨置州郡 …… 139
一、遥领与虚封制度 …… 139
二、侨州郡县 …… 141
三、畸形的双头州郡 …… 149

第六章　影响行政区划变迁的诸因素 …… 152

第一节　政治主导原则 …… 152
一、内外轻重的概念与转换 …… 152
二、政治主导原则 …… 154
第二节　自然环境的基础 …… 161
一、我国的自然地理区域 …… 161
二、“九州制”的设想与自然区的关系 …… 165
三、秦郡的自然地理背景 …… 168
四、唐代十道的地理区划 …… 169
五、元代行省与地理区域的脱节 …… 173
六、行政区与自然区的基本关系 …… 177
第三节　经济因素的影响 …… 178
一、经济发展的地域差异与政区设置的空间变化态势 …… 178
二、经济因素对政区其他方面的影响 …… 180
第四节　文化因素的作用 …… 183
一、行政区划建置和数的关系 …… 183

二、行政区划建置与宗教的关系 …… 184
三、行政区与文化区的契合 …… 187
四、文化心理状态对政区变迁的影响 …… 189
第五节 行政区与自然区、文化区的关系概述 …… 190

终章 从政治区与行政区理解中国政治地理的两种基本格局 …… 195

一、《禹贡》的两种政治地理思维 …… 197
二、边疆区与内地的圈层型关系 …… 201
三、特殊政治区的类型与功能 …… 204
四、跨高层政区的特别政治区 …… 207
五、地方分权偏重时期的政治地理 …… 211

第一章　行政区划史的研究对象

第一节　行政区划的基本要素与相关概念

中国历来只有疆域沿革史与地方行政制度史，而没有专门的行政区划史。因此对行政区划本身以及与之相关的一些专门学术用语尚未规范化，更没有严格的定义。十多年前笔者撰写《体国经野之道》（香港中华书局，1990 年）和十年前写作《中华文化通志·地方行政制度志》（上海人民出版社，1998 年）时使用过一些自己拟定的用语，但当时限于篇幅，未对这些用语的定义与应用范围加以说明。在这里有必要将过去使用但未明确定义以及还未正式使用的术语一一加以说明，以便读者易于理解，也便于今后学术界引起讨论而得到修订或形成共识。这些术语与概念可以分成两组，一组是行政区划本身的，一组则与研究行政区划相关，以下分别叙述。

一、行政区划的定义

行政区划是一个现代的名称。任何国家为了行政管理的方便，必须将其国土划分为有层级的区域，这些区域就是行政区域，简称为行政区或政区。行政区划本来是指划分行政区域的行为与过程，但近数十年来，同时也兼有行政区域的含义，并已逐步取代了行政区域一词。行政区划虽然是现代名称，但并不是一个现代的概念。恩格斯说，国家的职能之一就是用区域划分其国民。行政区划就是这样的区域。这一职能，无论中外都是自古以来就有，因此行政区划的概念也是自古就已产生。只是在中国古代没有行政区划体系这个说法，而称之为郡县制。

对于行政区划是什么，至今尚无严格的专门的定义。《中国大百科全书·政治学》卷中说：行政区划是“为国家行政机关实行分级管理而进行的区域划分”。这一定义大致是可以成立的，即解决“是什么”的问题。如果我们倒过来问，“什么是”行政区划？那么可以这样回答：行政区划就是国家对于行政区

域的分划。行政区域的分划过程是在既定的政治目的与行政管理需要的指导下,遵循相关的法律法规,建立在一定的自然与人文地理基础之上,并充分考虑历史渊源、人口密度、经济条件、民族分布、文化背景等各种因素的情况下进行的,其结果是在国土上建立起一个由若干层级、不等幅员的行政区域所组成的体系。

行政区划的出现体现了中央集权制国家中央政府与地方政府之间存在的行政管理关系,这是中央与地方关系中最重要的一个方面。因此行政区划是中央与地方出现行政关系的产物。如果中央与地方之间不存在行政关系,则无行政区划可言。目前对行政区划的概念存在两种误解,一是认为"从广义上说一个国家也是一个行政区"①;二是认为中国从夏代起就已出现行政区划。这两种认识都是混同了行政与政治这两种不同概念的结果。一个国家只能是一个政治区域而绝不是一个行政区,因为行政的基本内涵是管理,如果两者之间不存在管理与被管理的关系,也就不存在行政关系。而政治关系则不同,两者之间虽然可以是平等的政治关系,也可以是不平等的政治关系,但不必存在行政管理关系。换句话说,两个主权国家之间是相互独立的,只存在政治关系而不存在行政关系,一个国家不能对另一个国家有行政管理权力。所以,无论从何种意义上来说,一个国家都不可能是一个行政区,而只能是一个政治区域。如果这一点不搞清楚,就有可能为一国干涉另一国的内政事务留下口实。

同样道理,一般人研究中国行政区划史,都从传说中的夏代开始,认为从那个时代起,就已出现行政区划的概念,中国的行政区划已经有四千年的历史。其实这是一个很大的误会。从夏代到商代一直到西周的一千多年时间里,中国根本不存在任何行政区划,因为在这一漫长的历史时期里,中央与地方的关系只体现在政治方面,而且即使是中央与地方这两个概念本身也是逐步形成的,并不是从国家一出现就随之而来的。换言之,在中国所谓上古三代(此处春秋战国时代不包括在其中)时期,中央与地方之间只存在政治关系,而未发生行政关系。因而行政区划是国家发展到一定阶段的产物,而不是与国家同步出现的(关于政治关系与行政关系的差异,详见本节第三部分)。

行政区划往往不是一次性的行为,而是一再进行的根据需要不断调整的常时性工作。调整就是重新划分,这往往是局部的,但有时也有全局性的。调整变更的内容很多,有建制方面的,如置、废、并、省或升降格(如元代达到一定数量户口的县可升格为州,今天则有撤县改市,在这些情况下政区的其他要素

① 见浦善新等:《中国行政区划概论》,知识出版社,1995年,第10页。

都不发生变化，唯有行政机关地位发生升降）。还有幅员的伸缩，边界的改划，行政中心变迁，隶属关系变化，政区名称的改动等。

由上面提出的行政区划的定义，我们应该进一步研究形成行政区划的充分必要条件：必要条件是一个行政区划必须有一定的地域范围，有一定数量人口，存在一个行政机构；充分条件是这个行政区划一般都处于一定的层级之中，有相对明确的边界，有一个行政中心，有时有等第之别，也有司法机构。

正式的行政区划一般应该符合上述的充分必要条件。但在特殊情况下，只符合必要条件者也是行政区划。尤其在古代，由于开发程度较低，许多政区都没有明确的边界，只有大致的范围，我们不能因此而否认它是正式的行政区划。还有些政区的行政中心也不明确，如秦代的闽中郡，我们至今不知其郡治所在，但该郡确是秦代正式设置的政区。

二、行政区划诸要素

行政区划本身及行政区划之间的关系由各种要素来体现，这些要素主要包括层级、幅员、边界等。过去这些概念从未有学者提及，更未作详细讨论。20 世纪 80 年代以来，笔者曾在一些论文中有意识地使用了这些概念，到 1990 年出版《体国经野之道》时，遂将这些概念首次运用于专著之中。近年以来，有关行政区划的著作日渐增加，这些概念中的主要部分也相继推广开来，但有些概念如统县政区、高层政区等尚未广泛使用，还存在商榷修订的余地，以下对这些要素予以分述。

1. 层级（县级政区、统县政区与高层政区）

层级是历代行政区划的核心要素。在中国历史上行政区划层级曾有过十分繁复的变化，统观约二千五百年的历程，行政区划的层级大致可分为三层。根据其所处管理层位，我们将这三层定名为：在基层的县级政区、统辖县级政区的统县政区以及在统县政区之上的高层政区。有些历史时期，只有两级政区，即不存在高层政区，如秦汉时期以郡统县，只有郡县两级，郡级政区即为统县政区。有的历史时期，表面上看来不止三级，如元代个别地区区划有省—路—府—州—县，共五级之多，但细加考察，在绝大部分地区，基本上也都可由上述三层政区所包容：省是高层政区；路同府加上部分州，是统县政区；县以及不辖县的州则是县级政区。过去对于行政区划的层级始终没有固定的指称，很不便于论述。在不得已时，有些论著只好用一级政区、二级政区、三级政区这样的称呼，但这样的指称不但不明确，而且容易引起混乱。如秦汉时期一级政区是郡，二级政区是县；而到了魏晋南北朝时期，一级政区却是州，二级政