

制度文明与 中国社会

葛剑雄
／主
编

野经国体 ——历代行政区划

□ 李晓杰 著



华北水利水电学院图书馆



208635663

制度文

国社会

K928.2

L290

葛剑雄 主编

野经国体

——历代行政区划

李晓杰 著



863566/58

863566
长春出版社

3

图书在版编目 (CIP) 数据

体国经野：历代行政区划 / 李晓杰著. — 长春：长春出版社，2004.1

(制度文明与中国社会/葛剑雄主编)

ISBN 7-80664-617-5

I. 体... II. ①葛... ②李... III. 政区沿革—研究—中国 IV. K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 101976 号

责任编辑：张 樱 封面设计：王国擎

长春出版社出版
(www.cccbs.net)

(长春市建设街 1377 号)
(邮编 130061 电话 8569938)

长春大图视听文化艺术传播中心设计制作
沈阳新华印刷厂印刷
新华书店经销

787×1092 毫米 16 开本 16 印张 254 千字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—4 000 册 定价：34.00 元

总序

Zong xu

几年前，我和本丛书的一部分作者应长春出版社之约，撰写了一套《中国历代王朝兴衰启示录》的丛书，以断代的方式综述一个历史时期与治乱兴衰关系重大的史实，兼及该时期的事件、人物、制度及相关因素。由于那套丛书在注重学术质量的同时，兼顾普及性，通过简洁而明白的语言，选择基本而典型的内容，寓经验教训于史实之中，出版以后颇受读者欢迎。以后经修订增补，出版了题为《千秋兴亡》的新版，于2001年荣获“中国图书奖”。

这不仅是对出版社和全体作者的鼓励，也是对这种学术普及化方向的充分肯定。为此，出版社希望我能组织合适的作者，继续这样的努力方向，以适应新世纪的新要求，报答读者们的厚爱。因此，我找了几位原来的作者，并根据新选题的要求，约请了几位新的作者，做到每一种书的作者都是相关方面的专门家，或成绩卓著的青年学者。他们都有各自繁忙的科研和教学任务，有的身兼政府要职，有的是大学重点研究基地的负责人，有的正游学国外，但他们都尽心竭力，按时完成书稿，保证本丛书及时问世。

在出版之际，作为主编，我应该向读者们汇报一下，我们为什么要写这些书，这些书对各位有什么用。

所谓“制度”，是指在一定的条件下形成的法令、礼仪、习俗等规范。早在《周易》中就有这样的话：“天地节，而四时成。节以制度，不伤财，不害民。”根据孔颖达的解释：“王者以制度为节，使用之有道，役之有时，则不伤财，不害民也。”说明统

治者必须要依靠制度的制定和执行，才能保证对百姓的统治符合道的原则，徭役的征发适时，结果就能既不浪费钱财，也不加重百姓的负担。统治者是否能取得这样效果自当别论，但至少说明了统治者对制度的重视。

当然这还只是制度的一部分，实际上，从夏、商、周三代以降，特别是在公元前 221 年秦始皇建立起统一的中央集权制政权以后，大到国家的疆域、政区、职官、军事、财政、赋役、刑法、农田、水利、漕运、邮驿、工商、民族、藩属，小至婚丧嫁娶、衣食住行，没有哪一样离得开当时当地的制度，又没有哪一样不需要制度。有的制度只存在了很短的年代，或者只影响到很小的范围，但有些制度却在中国的绝大部分地区延续了千年以上，在形式上消亡以后往往还起着不可轻视的作用。有的制度还被周边国家学习模仿，甚至原封不动地移植过去，有的至今还在实行。

要了解中国历史，当然可以从具体的事件、人物、朝代入手，但比起纷纭复杂的事件、形形色色的人物和此兴彼衰的朝代来，制度无疑具有更普遍性的意义。从了解制度入手，就能抓住历史发展的脉络，提纲挈领，事半功倍。

本丛书所指的制度是广义的，即不仅包括政治、经济、军事、文化等方面关系国计民生的由政府或政治势力制订并执行的制度，也包括那些约定俗成、在民间起着实际作用的规范和习俗；不仅包括制度的成文的书面内容和官方理论上的解释，也包括不成文却实际起作用的，在实际执行中为官方认可、默许或无法禁止的惯例、成规、变通或瞒上不瞒下的做法；既包括中央的、汉族的、正式设置行政区域的地区，也包括地方的、少数民族的、尚未正式设置行政区域的地区。每种书选择一种或相近、相似的几种制度，概述其具体内容和来源、形成和发展过程、重大的人物和事件、对以往和现实的影响等。

需要说明的是，本丛书不是要写成一部中国制度史，而是要将制度或习俗放在中国历史的大范围中来写，全面反映一项或一

方面制度的理论和实际，特别要注意反映那些在实际上起着作用却不见于明文记载的制度，以及与此相关的人和事。但正如前面已经提到的，中国历史上的制度极其丰富，也相当复杂，有关的史料更浩如烟海，我们只能选择其中一小部分。而且由于受到作者的人选和他们的专业背景的影响，有的本来应该列入的选题只能暂付阙如。

为了便于阅读，作者们一致认为应该用明白流畅的语言、夹叙夹议的方法来撰写，除制度原文或十分必要的背景材料外，一般不用注释，必要的参考书目或文献可附于书后，或在后记中作简要交代。对一项或一方面的制度，不求面面俱到，可以在时间、地点、内容上有所取舍，有所详略。有可能的话还应配上相关的照片、图画、地图、表格等，但考虑到实际困难，不便强求一致。

我给主编规定的责任是确定和设计选题，协助出版社聘请作者，与作者商定内容提纲，提出书中应予以注意的问题，抽阅部分样稿。除样稿看得太少外，其他各项基本做到了。当然另一项是不可缺的，即为本丛书写一篇序言，于是有了上面的文字。

葛剑雄，2003年10月

前言

Qian yan

一提到我国的行政区划，即政区，大家自然会想到我们这样一个有着约九百六十多万平方公里广袤幅员的大国所划分的32个省级政区、三百多个地级政区及两千多个县级政区。然而，不知大家有没有想过这样一些问题，那就是，我国走过了几千年的文明路程，在漫漫历史长河中，这些行政区划是怎样一步一步发展到今天这样一种规模？它们各自的区域又是怎样形成的？

行政区划是一个国家依据行政管理的需要，将所辖领土划分成有层次的区域的过程。我国历史上的行政区划，从萌芽、出现到完全确立及全面推行，经过了相当长的历史过程。这一过程与中央集权制度的从无到有大体是同步的。地方行政区划的制度全面建立之后，中央政府要将一部分权力下放给地方政府，这便自然会在中央与地方之间因集权问题而产生矛盾，当这一矛盾激化后，就会出现一次中央与地方在权力上的重新调整与再分配。我们可以说，中国行政区划变迁的历史，也就是中央与地方之间不断调整权力关系的历史。因此，采用什么样的行政区划，关系到一个朝代的兴衰，这其间曾经发生过不少故事，如果大家有兴趣，我们不妨一起来一次历史探寻，看看究竟都发生了些什么。

不过，在我们进入正题之前，有必要先对行政区划所包含的要素进行一下介绍，给大家提供一些背景知识。

从政区地理角度上讲，行政区划主要有四个要素：一是层级，即中央到地方分几个层次进行管理，是行政区划体系中最基本的要素。层级越多，越不利于中央政令的传达；层级越少，越便于

上情下达。中国历代行政区划变迁的核心便是政区层级的变更，这一变化集中体现了中央与地方权力之间彼此消长的过程。二是幅员，即政区的统辖范围。不同层级的行政区划，需要有不同的幅员，以便进行有效的管理。三是边界，即政区与政区之间的界线。行政区划既然是为统治与管理土地和人民而设置的，那么，政区界线的划分就必定会以有利于统治为前提。政治是政区划界中的首要因素。然而，在统治稳固的前提下，自然环境也会作为政区划分的一个依据因素。四是行政中心。每个行政区划都有一个（有时是两个）管理的行政中心。这个行政中心位置的确定与变化，与政治形势、政区幅员或者是自然环境有很大的关系。上述的行政区划的四个要素，我们在本书的正文中都会有具体的涉及。

另外，还需要对本书的书名做些简单解释。或许有些人会感到有点奇怪，为何讲我国古代行政区划变迁要用这样一个标题——“体国经野”？其实这四个字的出处，见于位列儒家十三经的《周礼》。在这部书的每篇开头都有如下的这样一段话：“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”意思就是说，周天子在封邦建国时，先要确定地理方位，然后再划定国与野的具体区域与界线，在此基础上设置官职，从而很好地管理百姓。由于《周礼》是儒家经典之一，因此，“体国经野”一词便成为划分行政区域的典雅代名词。

好了，闲话少说，让我们言归正传，来了解一下古代行政区划的起源及其变迁的具体过程吧。

目 录

第 1 部分 幻想与现实：行政区划的传说与出现

- 一、“九州”制与“五服”制 3
- 二、商周时期的中央与地方关系 6
- 三、“上大夫受县，下大夫受郡” 11
- 四、集乡聚为县与以郡统县 15

第 2 部分 大一统的郡县制：秦汉时期

- 一、“罢侯置守” 21
- 二、从诸侯王国的设立到“推恩令”的实施 25
- 三、武帝广开边地与汉郡的增置 33
- 四、西域都护府的建立 40
- 五、从郡(国)县二级制到州、郡(国)、县三级制 43
- 六、班超定西域与西域都护(长史)府的设置 53

第 3 部分 行政区划由常态到畸形的转变： 三国两晋南北朝时期

- 一、曹魏的统一北方与在东北、西北的经营 58
- 二、曹魏的分封 59

三、蜀汉的“南抚夷越”	60
四、孙吴的疆域与广州的设置	61
五、典农校尉	61
六、遥领与虚封	62
七、西晋的分封	63
八、永嘉二十州	66
九、十六国州制的混乱	67
十、侨州郡县与土断	74
十一、双头州郡	77
十二、州郡的虚滥	79
十三、都督区与行台区	80
十四、北魏的“六镇”	82

第4部分 从郡(州)县两级制的复归到藩镇的强盛： 隋唐五代时期

一、“罢天下诸郡”	87
二、域外拓展置边郡	89
三、贞观十道与开元十五道	91
四、三种类型的府制	95
五、赤畿望紧上中下	102
六、得得失失羁縻州	103
七、天宝十节度	107
八、藩镇割据的形成	109
九、朝廷与藩镇的争斗	110
十、藩镇割据的发展：五代十国	113

第5部分 “强干弱枝”的新方法： 北宋与南宋(含辽金西夏)时期

一、路制的出现	121
二、徽宗崇宁二十四路	125
三、府、州、军、监	128
四、宋辽边地的争夺与“澶渊之盟”	130
五、辽金的五京与五京道	132
六、头下军州与斡鲁朵制	135
七、金的五京与十七路	137
八、猛安谋克	139
九、西夏政区	140
十、岳飞北伐与“绍兴合议”	141
十一、南宋十六路	143

第6部分 行省时代：元朝时期

一、行省制度的确立	147
二、“都省握天下之机，十省分天下之治”	149
三、多层级的复式的地方行政区划	154
四、宣慰司道与宣慰司、宣抚司和安抚司	157
五、郡县吐蕃之地	158
六、别失八里、哈刺火州、哈密力	161
七、澎湖巡检司	162

第7部分 删繁就简：明朝时期

一、都、布、按三司	167
-----------	-----

二、两京十三布政使司	168
三、巡抚、总督及其辖区	172
四、府、州、县	175
五、都司卫所	176
六、土司	180
七、羁縻都司卫所	182
八、九边	186

第8部分 从复式到单式政区层级的回归：清朝时期

一、内地十八省	191
二、府(厅)、州、县	195
三、改土归流	196
四、由盛京三将军到东三省	198
五、从伊犁将军到新疆省	202
六、西藏办事大臣及其辖区	206
七、青海办事大臣及其辖区	209
八、乌里雅苏台将军	210
九、漠南蒙古二区	211
十、台湾省	212

第9部分 精简型政区：民国时期

一、从二十二省到三十五省	218
二、道的兴衰与专区的出现	220
三、特别行政区	222
四、直辖市	223
五、设治局与县佐	225
六、西藏与青海	225
七、外蒙古	227

八、中共革命根据地政区	228
-------------	-----

结 语 历代行政区划的变化规律

一、数量由少到多,辖区由大到小,层级由高到低	231
二、最高一级行政区划大都由监察区、军区等转变而来	234
三、县级行政区划最具有稳定性	236
四、三级制是历代政区的层级中最常用的一种形式	237

主要参考书目	239
--------	-----

第1部分

幻想与现实：

行政区划的传说
与出现

- ◆一、“九州”制与“五服”制
- ◆二、商周时期的中央与地方关系
- ◆三、“上大夫受县，下大夫受郡”
- ◆四、集乡聚为县与以郡统县

一、“九州”制与“五服”制

我国古代的行政区划起源于何时？历代诸说纷纭。在东汉史学家班固所写的记载西汉历史的名著《汉书》中，有一篇专门讲述西汉政区情况的《地理志》，其中提到远在黄帝时代，就曾“画野分州，得百里之国万区”。其实这种说法完全靠不住。事实上我们很清楚，传说中的黄帝时代，大约处于血缘关系的氏族社会中，是根本不会出现反映地缘关系的行政区划的。之所以会出现这种说法，只不过是因为黄帝向来被视为华夏文明的鼻祖，所以一切典章制度也都很自然地被认为是由他首创的。

如果说黄帝的“画野分州”之举并不可靠，或许一般的人对此不会有什么异议，但对于下面的一种说法，古时候大多数人却是深信不疑的，即认为行政区划应开始于治理洪水三过家门而不入的大禹。持这种观点的依据是，在另一部儒家经典《尚书》中，有《禹贡》一篇，十分详尽地描写了大禹九州的地理范围划分。由于九州之说，不仅记载在儒家经典里面，而且又有后世许多学者的认定，因此长期以来没有人对这种说法提出过质疑。同时，因为九州是就全国范围内所划分的，所以九州出现后，便一直被当成了全国的代名词，我们大家所熟知的南宋爱国诗人陆游《示儿》诗中的名句“死去原知万事空，但悲不见九州同”中的“九州”，便是采用的这个意思。那么这种说法可信程度到底如何呢？在我们判断这一说法是否可信之前，还是让我们先来看一看《禹贡》九州究竟是怎么说的。

从名称上看，《禹贡》中所提到的九州有：冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荊州、豫州、梁州、雍州。所包括的范围，北到燕山山脉与渤海湾，南到秦岭一带，东到大海，西到陇东高原。具体的九州划分情况是这样的（参见图 1—1）。

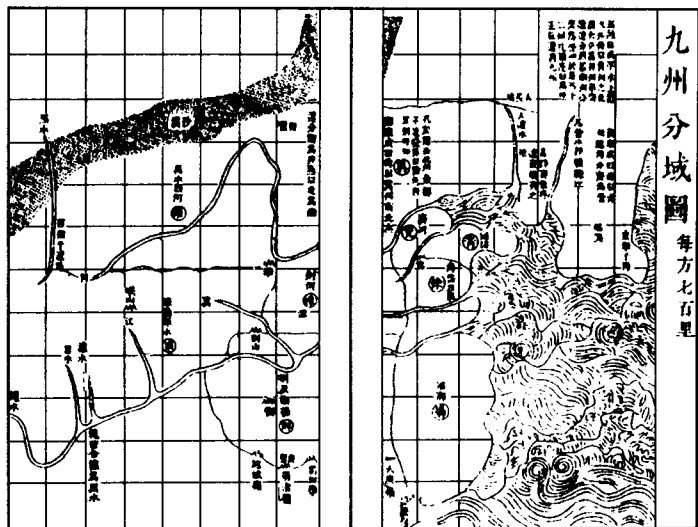


图 1-1 禹贡图注·九州分域图

冀州 西、南、东三面都以黄河为界。相当于今天的山西与陕西间黄河以东、河南和山西间黄河以北及山东西部、河北东南部地区。山有壶口（在今山西吉县西北、陕西宜川东北）、梁山（在今陕西韩城）、岐山（在今陕西岐山东北，古名天柱山）；川有衡漳（今漳水）、恒（今唐河）、卫（今灵寿以下滹沱水）。这一州被认为是帝都的所在。

兖州 “济、河惟兖州”。在古济水与古黄河之间，相当于今天的河北、河南、山东三省交界的部分。川有九河（黄河下游分支，九表示多数，并不是实指）、澠水（黄河支流）、沮水（济水支流）。

青州 “海岱惟青州”。在渤海与泰山之间，相当于今天的辽东、山东两个半岛。川有潍水、淄水、汶水（今大汶水）。

徐州 “海、岱及淮惟徐州”。在黄海、泰山、淮河之间，相当于今天的山东南部，江苏、安徽北部。山有蒙山（在今山东蒙阴南）、羽山（在今山东郯城县东北）；川有淮水、沂水。

扬州 “淮、扬惟扬州”。淮河以南东至海，相当于今天的江