

中国文化史丛书

野经国体

—中国历代行政区划变迁

赖青寿



03

-43

沈阳出版社

野 经 国 体

——中国历代行政区划变迁

赖青寿

沈阳出版社出版

一九九七年

中国文化史知识

编辑委员会

主 编

张岱年

执行主编

朱立元

委 员

王振复 李祥年 周振鹤 葛剑雄

朱立元 涌 豪

总策划

石铜钧

责任编辑

封兆才 祝乃杰 葛君 田雪峰

封面设计

曾一中 庆芳

引 言

我们中国人都有一种天生的“夸多识”的禀性，不管什么东西都非要了解一点不可。闲暇的时候，几个人围在一起谈开，就象在吃“满汉全席”。就拿历史上的政区名称来说吧，大家多少都是了解一些的，知道“陕右对河南”、“左冯翊对右扶风”。

不过，很大一部分人只是用游戏的态度来对待的，因为不能将一颗心放在里头，所以即使是知道了不少名词，也难免要犯一些无稽的错误。比如，一些地方上的掌故家们一谈起自个儿的家乡来，就会提起这天字号的老地方在远古的时候属某某州，又属某某服，这就不对了。在公元前二世纪以前，就压根儿没有真的以某地为州，更没有设过某服的。如果硬是要说有的话，那只能说是在竹简书（那时候还没有纸）《禹贡》的某片竹简上，不然就说不通了。再比如，也有人动不动就好用某地方的别名，就象一个人有正名，也有小名、别名那样，在正式场合叫人家的小名，是不恰当的。旧时代的文人还喜欢用古名、别名，比如称南京为金陵、扬州

为广陵、泉州为温陵、无锡为梁溪，这是他们雅致的游戏，是不能上他们的当的。

前些年，我们喜欢动不动就将某某事作个东、西方比较，知道美国政区的人就不免要对本国的政区发出责难：为什么人家美国人将国家划成那么整齐的几十个州，咱们干吗非要划得那么歪歪扭扭，就象刚从酒宴上下来似的？类似的责难就不一而足了。政区这东西不是有事没事瞎划的，政治学是一门讲究有限度地因循的学问，美国有美国的传统，中国有中国的传统，凡事都有一个由头，否则就不能成为一个有秩序的国家了。

政区的划分，在我看来是一门极有意思的艺术。我所说的“艺术”，是指溶入一颗平常心之后而有的那种深致的领悟。任何一种有“艺术”头衔的东西，也总得有一个鉴赏的标准。俗话说：到哪一座山唱哪首歌。一谈起中国的政区，就得用我们传统的标准，才不致于唱走调。

列于“十三经”当中的《周礼》，在每篇的开头都有这么一句话：

惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。

这句话的意思是天子（也就是国家的最高权力中心）在经营国家的时候，先要洞察国家整体的地理形势。比如，各区域的要害之处和不足之处，考察它们之间如何进行调剂，发挥它的地区优势（用一个西化的语言来说，就是 James Duncan 所说的“the power of place”），弥补它的不足，在必要的时候还要去险平夷就实避虚，这就是“辨方正位”的内涵。这“地理”二字，古今的含义是不同的。古人所说的“地理”，从表面上看来，很大一部分的确是含有“青乌术”的意味，好

比如民间传说古南京有帝王之气，秦始皇于是决而泄之。其实不是那么回事。南京之险，最险在长江，最初江道泓阔，据有南京，则江北之兵逡巡江岸，莫敢谁何。后来因为江中沙州并岸，江道日狭，百万雄师昂然过江，天下为之变色。因此，最可能的解释是秦始皇意在对付如龙的长江，不仅仅是一个南京而已。

“辨方正位”之后，就要着手进行“体国经野”了。这体国经野，也就是我们今天常说的行政区划的雅称。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，这一过程就叫作“行政区划”，所划分出来的区域就是行政区域。习惯上，行政区划和行政区域是可以通用的，简称为行政区或政区。

划分出政区以后，当然不能就到此为止，还要“设官分职，以为民极”，也就是下派官员对地方进行管理。下派官员的这一个步骤，古人雅称为“桐封”，就是划给官员一块地皮的意思。下派到地方的官员，在中央的心目中是“方（藩）伯”，是国家的股肱；在地方百姓心目中则是亲民的“老父台大人”。所桐封的官员是否得力，这是吏部的事。因为各人的资质禀赋有别，这些亲民的官员在地方上的措置是否恰当，是神仙难料的。不过神仙可以料到的是桐封之前的两个步骤——辨方正位和体国经野，这两项工作做得切实了，对治理国家是大有好处的。

辨方正位也好，体国经野也好，这些工作都不是一蹴而就的轻易事。自然的地理状态相对而言是较稳定的，常变的是在地理区域内产生的一切信息，这些信息转而叠加到自然的地理区域当中，就会导致地理格局的变易；一旦地理格局

发生变易，就有必要进行新一轮的“体国经野”。天下事治国最难，为政者不得不卧帷再三，以便划出新秩序下的政区格局，让国家整体达到最佳的运作效果。

试将中国的版图比作一幅可以裁剪的画布，一位有艺术品格的政治家必须耗上毕生的精力，仔细研究这画布的纹理细节，最终才敢动手去运作画野分疆的艺术，否则就极有可能在裁去了一片桐叶大小的区域之后，局部的疆土会被全然破坏，就象痴妄的人在《蒙娜丽莎》当中添上哪怕是一笔细微的蛇足那样。

从公元前三世纪以前，在中国的版图上就迎来了一匝又一匝的“艺术家”或准艺术家，他们在中国这块画布上剪裁，最终的作品就是这里所要说的政区沿革史。他们的作品有好的，也有劣的，这就要仔细比较才能得出鉴赏意义的结论。

目 录

引言	(1)
一、启蒙时代	
——传说中的上古地方行政区划	(1)
(一) 奉为圭臬的“万里之州”	(2)
(二) “叶公所好”的畿服之制	(5)
二、郡县时代	
——秦汉	(8)
(一) 郡县的雏型	(8)
(二) 秦郡	(11)
(三) 两汉的郡国	(15)
(四) 有关秦汉政区的附带说明	(18)
三、州郡时代	
——魏晋南北朝	(22)
(一) 西汉武帝的十三州刺史部	(23)
(二) 东汉作为行政区的州	(25)
(三) 三国的州郡	(27)
(四) 集大成的西晋十九州	(30)
(五) 东晋十六国、南北朝政区的滥置	(32)
四、道路时代	
——隋唐五代两宋	(39)
(一) 隋代的政区省并和郡的消亡	(39)

(二) 盛唐以前的道·····	(44)
(三) 唐代的都督府·····	(48)
(四) 晚唐的藩镇(道)·····	(52)
(五) 唐代的羁縻政区·····	(54)
(六) 五代十国的政区·····	(59)
(七) 两宋的路及其检讨·····	(60)
(八) 唐宋时代非汉族政权的政区·····	(68)

五、省制时代

——元明清·····	(75)
(一) 元明清三朝省级政区的沿革·····	(75)
(二) 明清的总督、巡抚·····	(86)
(三) 元明清三朝的道·····	(93)
(四) 元明清三朝边地地区的政区·····	(98)

六、本世纪以来的政区史····· (102)

结语·····	(108)
---------	-------

一、启蒙时代

——传说中的上古地方行政区划

凡事总有个源头，中国历史上的政区自然也不是凭空而来的，它先是起源于先民们的一种理想，以后才成为实际的东西。

地方行政区划的前提是国家的产生，有了国家也就有了疆域的概念，有了疆域的概念，才有画野分疆的必要，最终目的无非是把全国划分成一系列有层次的区域，派员管理，以图长安久治。曰若稽古，自从盘古开天辟地以来，中国的古史系统才日见丰富。在古史上，有三皇五帝，有禹夏商周，最后有春秋战国。就一般的理解而言，古史上的所谓国家，始于禹夏；从较严格的政治学角度而言，要到春秋才有国家的雏型；再严格一些，那么国家的发端，非秦朝莫属，因为只有到了秦朝，中国才是一个统一的、专制的中央集权的国家，而历史上的地方行政区划也正是在这种类型的国家中才有切实的必要，才能有效地运作。

商周以前的古史犹如庐山的女神，多不可详考。到了周代，我们才确切地知道它实行的是分封制。天子将王畿附近

的土地由自己直接统治，王畿以外的地方就分封给诸侯、卿大夫等大小领主作为采邑。这样，天子和领主们均在自个儿的辖区内各自为政。虽说是“溥天之下，莫非王土”，实际上天子采取的无不是封邦建国、分土而治的办法，以保持其“天下共主”的地位。分土而治的结果，就象《左传》所说的“天子建国，诸侯立家”。在西周的版土内也就形成了天下——国——家三个基本的地域层次，这就是《大学》里头“齐家治国平天下”一语的地理背景。在分封制下，是没有政区可言的。

只有到了春秋中叶以后，诸侯国开始发展中央集权，新开拓的疆土或从私家剥夺来的土地，不再进行分封，而由君主直接统治，这时后世所谓的“体国经野”才开始淡出，为后世所沿用的政区名称郡和县就产生于这个时期。春秋战国又是一个天下不绝如线的时代，诸侯之间征伐频仍，苍生望太平。经过鱼虾之争后，中国统一的趋势日见明朗。针对统一后的国家应该如何治理这一问题，又产生了“州”和“畿服”这两个最初具有地理区划含义的概念。下面先从州和畿服说起。

（一）奉为圭臬的“万里之州”

春秋战国，被公认为“哲学突破”的时代（余英时先生语），在这个时代里，无论是政治经济文化还是世俗生活与理念，诸子们的立论都为以后的二、三千年写下了影响深远的伏笔。他们在“理想国”里所谛建的“州”，就象古希腊的城邦制之于西方文明的影响那样，对二千多年来的中国地方行

政区划史同样具有启蒙的意义。

东汉大学者班固在《汉书·地理志》序中说：

昔在黄帝，作舟车以济不通，旁行天下，方制万里，画野分州，行百里之国万区。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。

再后来的商、周两朝，又大抵是依照大禹九州略作改动而已。这就是大家公认的先秦时候的“州”。文中所说的“百里之国”，是影射以后的“百里之县”（古人通常以方百里为县）。至于州的来历，很明显，其实是源于对地理的自然区划。

《说文》云：“水中可居曰州”，又云：“一曰州，畴也，各畴其土而生之”。这就是说“州”原指水中的高地，是为河流分割所形成的沙洲，人民生息其上，而形成一片一片的聚落区。后人一提起州来，就说它是“万里之州”。不过，最初的水中高地的州并不如此。中国古代的大江大河支汊繁多，远近高低各不相同的山岭连绵不断，为山川所分割，一个完整的“州”自然不可能有万里之广。在先秦时代，人们通常说方圆二百里为州，以后“州”这个地理区域才不断扩大。再后来，出现了“九州”、“十二州”的名目，以中国之大，这名目当中的任何一州都有万里之广（古时候的一里就相当于现在的零点七里多），这样一来大家都称州为“万里之州”了。

九州和十二州，都是先秦时候人们把所知道的地域范围划分成的几个大的地理区域，后人误以为这就是先秦时代的地方行政区划，那是掉书套的人的说法。九州的名称，说法不一，今列举四种有代表性的说法如下：

《尚书·禹贡》

雍 梁 冀 豫 青 徐 荆 扬 兖

《周礼·职方》	雍	冀	豫	青	荆	扬	兖	幽	并
《尔雅·释地》	雍	冀	豫		荆	扬	兖	幽	并
《吕氏春秋·有始览》	雍	冀	豫	青	徐	荆	扬	兖	幽

汉以后的经学家认为《禹贡》九州是夏制，《尔雅》九州是殷制，《周礼》九州为周制，这就是经学上的“三代九州”说。《吕氏春秋》不是儒家的经典，大家也就不为它立说。至于说为什么“三代九州”州名不同，据经学家们的解释就是后代将前代的州或省并或新置（就象西汉以后那样）。这完全是经学家们的附会。这四种“九州说”其实是先秦人以山川、风俗差异为标准而划分当时中国为九大地理区域，出于立说者的个人阅历和划分标准的不同，所得出的结论自然有所区别。

此外还有所谓的“十二州”。据先前所引的《汉书》，先是有尧的十二州，其后才有九州。十二州的说法，最早出于《尚书·尧典》而未列州名，后人的解释就极为牵强。东汉的大儒马融说：“禹平水土，置九州。舜以冀州之北广大，分置并州。燕、齐辽远，分燕置幽州，分齐为营州，于是为十二州。”大家都知道尧舜是在大禹之前的了，马融把二者调了个，可想而知是子乌先生的言论。马融这么说完全是为了讨好当政之人，他说的十二州，指的是西汉武帝的十二州部；他之所以不顾历史事实地将尧舜和大禹调个个，则是要把武帝比拟于尧舜（尧舜是大家吹得很响的贤德之君，至于大禹则是一个典型的工作狂，连太太也不顾念，是没有君道的）。

值得一提的是，先秦人所认为的“州”，是以山川为界线来划分的地理区域。在很早的时候先民就已经知道河流在画野分疆里头的重要性了；又因为河流为众山所限，在交通不

便的古代，山就是天然的屏障，所以附带着山也作为分疆的标准。象《禹贡》当中的九州就是如此：济、河惟兖州，海、岱惟青州，海、岱及淮惟徐州，淮、海惟扬州，荆及衡阳惟荆州，荆、河惟豫州，华阳、黑水惟梁州，黑水、西河惟雍州，两河之间惟冀州。

这种观念，就是后代常说的“山川形便”，它是历来地方行政区划划分的依据。

（二）“叶公所好”的畿服之制

和九州、十二州说并行的还有“畿服”之制。主要有三种：一是五服，最早见于《国语·周语》，较晚出的《禹贡》也承此说，从邦内向外到蛮夷之地均以五百里距离，依次为甸服、侯服、绥服（《周语》当中作“宾服”）、要服、荒服。其中心自然是甸服，这样一层一层地往外扩散，荒服到甸服的中心就要达 2500 里了。另一种是九服，见于《逸周书·职方》，先是划出方圆千里设一个王圻（畿），然后再象《禹贡》所说的那样，依次相隔五百里分成侯、甸、男、采、卫、蛮、夷、镇、藩九服。最后一种是三服，《逸周书·王会》：“方千里之内为比服，方二千里之内为要服，方三千里之内为荒服”。象这样以方五百里或方千里整齐划一的距离来划分行政区划，固然不是复杂的自然地理条件所能办到，而《禹贡》之地方 2500 里，《职方》方 5500 里，《王会》方 6000 里，绝对不是战国以前人的地理知识所能及的，显然是后人杜撰，不足为信。在中国的历史上没有设置过这一类行政单位，后世竟然也有一些冬烘先生还是照搬照抄，白纸黑字地写下某

地区在以前属某服的文字来！

古人既然要费这么大的心事去规划畿服，必然有他的原因。无论是三服、五服，还是九服，所要表达的无非是一种因文化（血统）的亲疏关系、经济的依赖程度而产生的地理圈层区划，这种区划尽管从地理学角度而言，是有违实际的，不过，当它折射在文化地理层面上时候又是可以理解的。虽然后世在施行地方行政区划的时候，没有采用这类名号，但是，通常又深受它的影响。

众所周知，中国历来是一个多文化、多民族的国家，多文化的产生实根源于经济生产方式的不同，主要有农耕和畜牧两种（实际上因地区的迥异还有更多的差别）。而中国历史上文化的传播、区域的开发，是由北及南，由东及西的模式，因此这就影响了历来当政者在画野分野的时候不得不考虑文化差别与地区差别，由此而产生了正式政区和准政区的分别。最明显的是唐宋的羁縻府州县和明清的土司。此外，在它的影响下，中国内部的政区也因为距离政治中心的远近不同，有了内外之别。在唐代就将设在边远的政区称为“边州”（相对于边州的称为正州），象今天的广东、广西、贵州、云南全省，福建、江西、湖南、四川的部分地区当时都在边州之列。又因为各地区开发程度有先有后，当政者囿于这一方面的差异，而不重视有股肱之要的次开发区域，只是简单地以荒服目之，政区设置得很草率。象这方面的例子就很多了。

不仅仅是中央存在着政区和地区调配关系上的误区，就是一省之内也有“小畿服”的分别，导致了以首县为中心的省垣地区，和距离省会远近不同而形成的低一层次的政区间的地位差别；一省和他省相邻地区甚至形如“荒服”。这种省

内、省际的差别，让国家在貌似严密的区划方案中产生了不少“飞地”，造成了诸如因省际失控而危及国家安全的事实。

畿服的观念，其实是一个包袱，在体国经野的时候是不应该有的，但它始终若隐若现地存在。我们的古书上了解到的是一些白纸黑字的显性的政区，可能在它们的背后同时还有隐性的政区（或区域）；也许在特定的时候，后者所起的作用更大，对政治地理区划的影响更深远。很可惜的是，我们目前对此还知之甚少，因此是没有太多的发言权的，只好还是照搬古书上的一些显而易见的东西。

“州”和“畿服”都是大而化之的地理区划观念，只要略微知道一些地理常识的人都会有自个儿的一套说法。如果再具体下去，这两者之下又该如何划分呢？这就要让现实来出主意了。

二、郡县时代

——秦汉

州和畿服的观念虽然较早地提出来，但是并没有真正得到实施。历史上政区的真正源头是郡和县，产生于春秋战国时代。而郡和县成为正式的地方行政区划要到秦朝才开始。

（一）郡县的雏型

最早出现的是县。县的古字是“寰”，指王都附近由天子直辖的地区，也就是王畿，方圆千里。因为“寰”和“县”相通，所以古人又称王畿为“县内”，以前中国有一个雅称叫“赤县神州”，大概就是以此为背景的。先秦时候的人又说，王畿当中分为百县（这个“百”字是个虚数），这个“县”无疑是王畿底下更小的封邦建国的单位。古代的文字书当中解释说：“县，官也”（《广雅·释名》），指的是《吕氏春秋·仲夏》里头所说的“百县大夫”；又说：“县官，谓天子也”（《后汉书·刘盆子传》注），指的是统领“县内”百县的头目——他自然是天子了。也许最初古人真的将王畿分为一系