

TIAN DI SHENG REN CONG SHU

主编 / 宋正海 / 孙关龙

副主编 / 徐钦琦

孙关龙 / 著



# 分分合合 三千年

——论中国行政区划及其改革的总体构想

● 中国拥有世界上历史最悠久、保存最完整的行政区划系统

● 中国现行的行政区划到了非改不可的时候

● 「市管县」制是计划经济产物

● 「整县改市」以后不应成为建市模式

● 市县应该划分等



## 天地生人

丛书

广东教育出版社

主编/宋正海/孙关龙

副主编/徐钦琦

孙关龙/著

# 分分合合 三千年

——论中国行政区划及其改革的总体构想



0028856

广东教育出版社

粤新登字 03 号

· 天地生人丛书 ·

**分分合合三千年**

——论中国行政区划及其改革的总体构想

孙关龙 著

\*

广东教育出版社出版发行

广东省新华书店经销

南海彩印制本厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8 印张 180 000 字

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—3,000 册

ISBN7—5406—2866—9

Z·13 定价 8.60 元

## 《天地生人丛书》总序

人类社会的发展是曲折的。20 世纪是人类社会大发展、科学技术和物质财富均以空前未有的速度提高的时期，但也经受到各种各样的困扰。当前，人口压力、资源危机、生态环境破坏、自然灾害频仍，以及艾滋病、吸毒等社会问题，越来越严重地威胁着人类的生存和发展。这向正迈向 21 世纪的人类提出了严重的挑战，引起人们的广泛关注。1992 年 9 月在巴西召开的世界环境保护会议充分显示了这一点。

但是，人类社会总是在风浪中前进的。总结经验教训，努力拼搏，趋利避害，改善生存发展环境已成为全人类共同的愿望和任务。为协调人与自然关系的国际合作计划一个个出现，例如当前正实施的“人与生物圈”计划、“国际地圈生物圈计划”、“国际减灾十年”计划和众多的国际会议等，为使这类国际合作更好地实施，为了人类社会的健康发展，必须在观念上把自然界看成

一个整体，并使人与自然协调发展。

从1990年开始，北京一批学者举办“天地生人学术讲座”，对天地生相互关系以及人与自然界的关系进行综合研究，自然科学和人文科学、社会科学的专家们会聚一堂，讨论共同关心的重大问题。为进一步推动学术交流，并能广泛地向社会汇报研究成果，广东教育出版社在讲座基础上出版《天地生人丛书》。这是一项有意义的工作，预祝丛书的出版将进一步促进天地生相互关系以及人与自然界关系的综合研究；并对改善生态环境、开发自然资源、减少自然灾害、加强环境保护，以及促进重大社会、经济问题的解决，做出有益的探索。

武滢

EN08/10

## 《天地生人丛书》自序

---

天地生人研究是近 10 年来在国内迅速崛起的一个综合性研究领域。其中的“天”指的是宇宙，“地”指地球，“生”指生物界，“人”指人类。天地生人研究对天地生和人与自然界的关系进行综合研究，把自然科学与人文科学、社会科学密切结合起来，把中国传统文化与现代文化密切结合起来，把基础研究与应用研究结合起来，把中华民族文化与世界文化密切结合起来，以发扬光大祖国的传统文化，推动我国现代科学文化的发展。这种越古今、中外、多学科的大跨度的综合探索，顺应了当今世界科学发展的大综合潮流，有利于各学科的相关研究、综合研究、系统研究的发展，推动世界科学潮流的整体化进程，促使科学观念的变革，迎接新的世纪的到来，有利于产生新的科学理论和方法，以寻求解决人类生存和发展所面临的问题，如环境恶化、人口压力、资源

危机、自然灾害等。

《天地生人丛书》是一套反映天地生人综合研究成果的雅俗共赏的学术著作，集中展示研究中的最活跃的问题。丛书坚持百家争鸣的方针，力求体现综合性的新观点、新理论、新方向，每本书的内容，或是该领域的学术热点，或是可能会引起社会普遍关注的问题，或是有广泛影响的新学术领域。总之，它们都具有较大的社会意义和学术价值。

我们十分感谢丛书顾问和广大专家学者对天地生综合研究、天地生人综合研究的长期支持。

我们热切盼望广大读者给予批评、指教，使我们把丛书愈编愈好。

---

## 前 言

行政区划是指国家行政管理的区域组织系统。它是政治、经济发展的产物，亦是随着政治、经济的发展而发展的。然而，中国现行的行政区划的主体部分却依然沿用 700 多年前元初所确立的省制。700 多年来，中国社会的政治、经济发生了天翻地覆的变化，由封建社会沦为半殖民地、半封建社会，进而跨入社会主义社会；由小农经济历经殖民经济、封建官僚经济，一跃成为社会主义公有制经济，现又演进为社会主义市场经济。现行的行政区划已明显地适应不了目前中国社会政治、经济的现状及其发展。中国行政区划的改革已是势在必行。



要健康地、有效地进行行政区划的改革，必须深入地研究和了解中国行政区划的近三千年沿革史。可是，古往今来一些学者对中国郡、县、州、省的建置每有误识。或谓九州、五服为中国行政区划之祖，或谓郡、县乃秦始皇所首创，或谓州制始自西汉武帝，或谓行省由元世祖所肇建……诸如此类，皆为似是而实非。在本书中，笔者逐一进行了斧正。

笔者少嗜古籍，时辑地志的资料，时摘史书之精粹。深感中国行政区划之博大，其资料之丰富、年代之悠久、保存之完整，在世界上都是首屈一指的；深感今人研究之不足，尤其是 20 世纪 40 年代末至 70 年代末在大陆上几乎无人涉足这个领域；深感行政区划的重要，在当今向管理要效益、要财富的时代，再也不能忽视行政管理区域组织系统的重要性。可喜的是近十年来，中国的行政区划研究正兴蓬勃发展之势，在国家民政部的大力支持和推动下，已取得不少成果；中国行政区划研究会已于 1989 年 12 月成立。更可喜的是改革、开放的力度加大，为行政区划的改革创造了良好的条件，也要求行政区划的改革能在保证国家稳定的前提下，加快改革步伐，以跟上时代的发展。

为此，笔者奉献上这本学术性小书，祈望它有助于促进中国行政区划的研究工作和中国行政区划的改革步伐。同时，恳盼学术界同仁对它的不妥之处给予斧正。

作 者

1992 年 10 月

---

# 目 录

|                      |      |
|----------------------|------|
| 前言 .....             | (1)  |
| 一、中国行政区划的萌芽和形成 ..... | (1)  |
| (一) 何谓“九州” .....     | (2)  |
| (二) 什么是五服 .....      | (8)  |
| (三) 方国之辨 .....       | (11) |
| (四) “县”的诞生 .....     | (13) |
| (五) “郡”的出现 .....     | (17) |
| 二、中国古代行政区划的沿革 .....  | (21) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| (一) 郡县制确立 .....                | (22)  |
| (二) “州”的由来 .....               | (31)  |
| (三) 侨州、郡、县出现 .....             | (36)  |
| (四) 州制时期 .....                 | (41)  |
| (五) “道”的提出 .....               | (48)  |
| (六) “府”的产生 .....               | (51)  |
| (七) 道制兴衰 .....                 | (55)  |
| (八) “路”的诞生 .....               | (63)  |
| (九) 路制沿革 .....                 | (65)  |
| (十) “省”的形成 .....               | (74)  |
| (十一) “厅”的由来 .....              | (78)  |
| (十二) 行省制确立 .....               | (79)  |
| (十三) 中国古代行政区划演变的基本规律 .....     | (96)  |
| <b>三、中国近现代行政区划</b> .....       | (104) |
| (一) “市”的诞生 .....               | (105) |
| (二) “地区”的由来 .....              | (121) |
| (三) 省市制沿革 .....                | (128) |
| (四) “自治区”建立 .....              | (136) |
| (五) “自治州”出现 .....              | (140) |
| (六) “自治县”产生 .....              | (143) |
| (七) “盟”的由来 .....               | (146) |
| (八) “旗”的沿用 .....               | (148) |
| (九) 市管县制兴起 .....               | (151) |
| (十) 省市区的形成 .....               | (159) |
| <b>四、中国现行行政区划改革的总体构想</b> ..... | (183) |
| (一) 一名多义和一义多名 .....            | (184) |

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| (二) “市”的变态和“县”的困惑·····    | (189) |
| (三) “地区”的质疑·····          | (198) |
| (四) 省制老化 ·····            | (202) |
| (五) 建立中国行政区划名称的科学体系 ····· | (208) |
| (六) 中国行政区划改革的总体构想 ·····   | (218) |
| <b>参考书目</b> ·····         | (238) |
| <b>CONTENTS</b> ·····     | (241) |

---

## 一、中国行政区划的萌芽和形成

这个阶段从公元前 21 世纪至公元前 3 世纪后期,横跨夏、商、西周、春秋和战国时期,长达 1800 多年。它分为两个时期,前一个为行政区划萌芽时期,即从建立中国历史上第一个国家政权——夏朝开始,历经商朝、西周,到春秋早期;后一个为行政区划形成时期,从春秋早期,公元前 688 年始,历经春秋中、晚期和战国时期,到公元前 221 年,秦始皇统一中国,确立郡县制之前。

国家的出现是产生行政区划的先决条件。在原始社会,人们按氏族或部落进行生产和生活,根本不需要行政区划,也没有地

域区划的概念，诚如《礼记·礼运》篇所述：那时是“大道之行也，天下为公”，不存在阶级、私有制，没有国家，也就无所谓统治与被统治者，为统治者服务的行政区划亦不可能产生。随着生产力的发展，社会的进步，逐步出现了私有制，产生了阶级，形成了国家。统治阶级为维护其统治地位，有效地控制被统治阶级及所在的地域，需要实行分区、分级管理，于是产生并形成各式行政区划体制和名称。因而，国家的产生是形成行政区划的首要条件。但是，并不是国家产生的同时，必然同时出现行政区划。例如，在中国夏、商、西周三代，约 1400 年左右的时间并没有形成整套的行政区划制度；各地的“方国”、“小邦”或“诸侯国”都是一个个独立的小国，与夏、商、西周王朝之间仅是松散的藩属或附属关系，所以那时也不可能对整个国家进行系统的行政区划。当然至今有些学者坚持认为：夏朝的“地方行政区划单位，是在原始公社部落基础上形成的‘小邦’或‘方国’”；“商代的行政区划采用分封制的形式”<sup>①</sup>。以及先秦时期流行的“州制说”、“服畿说”等，“小邦”、“方国”、“州”、“服”、“畿”是不是先秦时期的行政区划？再，中国最早的行政区划单位究竟是什么？它们是怎样形成行政区划制度的？本章拟一一加以叙述。

## （一）何谓“九州”

在 20 世纪以前，古人普遍认为夏、商、西周王朝存在着州制

---

<sup>①</sup> 浦善新、高岩：《中国历代行政区划沿革概况（一）》，《地名知识》1987 年第 1 期。

说，即“十二州”行政区划、“九州”行政区划制度。其中，最为流行的还是“九州”说。实际上，这些州制说仅是先秦人之理想，并没有见诸实践，更没有成为夏、商、西周王朝的行政区划制度。

它们最早源于先秦古籍，在《尚书·尧典》篇、《尚书·禹贡》篇中分别有记载。《尚书》是中国目前最古的史籍，经孔子编定（有些篇章则是后人补写的，例如《禹贡》篇是战国时代人补入的）。汉武帝罢黜百家，独尊儒术以后，《尚书》被列为“六经”（或“五经”、“十三经”等）之首，两千年来被奉为圭臬。因而，两千年来古人都以为尧舜时代实行的是“十二州”的行政区划，大禹时代、夏代实行的是“九州”的行政区划。自清末以来，叠经文人、学者的多方质疑，详加考证，又借助于殷墟甲骨文等重大考古发现，遂推定《尚书·禹贡》篇乃战国时代的作品，一覆前案，澄清了在中国行政区划史上的流行了两千年的观点，州制说出于春秋、战国时代文人的理想或臆测，它既不是尧舜、夏、商、西周时代行政区划的实录，又不是春秋、战国时代行政区划的模式和体制。

### 1. “十二州”说

它是后人加于尧舜氏族社会时代的行政区划制，源于《尚书·尧典》篇的“肇十有二州”的记载。对此记载最早给予解释的是西汉学者谷永（？—公元前4年），《汉书·谷永传》云：“尧遭洪水之灾，天下分绝为十二州”。东汉史学家班固（公元32—92年）撰《汉书》，从谷永之说，并作进一步解释。《汉书·地理志》序曰：“昔在黄帝……方制万里，画野分州……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”。即说黄帝时已有州制；尧因洪水之灾，进而分中国为十二州；大禹治水后又把十二州更改为九州，以后又把中国分为五服。

谷永、班固之言曲解了《尚书·尧典》篇记载，所谓“肇”字，乃创始之意，不是由于洪水而改变原来州制，才分天下十二州。

东汉学者马融（公元79—166年）则持另说，指出：“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。于是为十二州也。”<sup>①</sup>班固说在大禹平水土以前尧分天下为十二州，马融则说是在大禹平水土以后舜更九州为十二州；谷永、班固说尧是因洪水之灾分天下为十二州，马融说舜嫌冀、燕、齐地之广而分为十二州。至于十二州的名称，谷永、班固未有叙列，马融则言《尚书·禹贡》篇九州（冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍）之外加并、幽、营三州，是为舜时十二州。然而，营州与青州在先秦时代是异名同地，《尚书·禹贡》篇指出：“海，岱惟青州”；《尔雅·释地》篇认为：“齐曰营州”，同指今山东半岛。故而马融的大弟子、东汉经学家郑玄补充说：“舜以青州越海而分齐为营州”<sup>②</sup>，把营州解释为今辽宁、朝鲜一带。但是“营州”一名出自营丘（今山东淄博市临淄），周武王封姜太公吕尚于齐，建都于此，何以渡海而至辽东、朝鲜一带。郑玄又曰：“分卫为并州”。这亦有误，《吕氏春秋·有始览》篇指出：“河、济之间为兖州，卫也”。卫地在东汉时属于河内郡，卫地在古黄河之南无疑。《周礼·职方》篇云：“正北曰并州，其山镇曰恒山”。古恒山在今河北曲阳西北，说明并州在古黄河之北。因此，郑玄说“分卫为并州”，在地望混淆了河之南北。

马融、郑玄之说诞生后，虽是错误屡屡，却为历代经学家相承，舜时十二州说的行政区划乃被界定，成为传统之说。清末以

---

<sup>①②</sup> 司马迁：《史记·五帝本纪·集解（裴骃）》（即裴骃：《史记集解》，中华书局本，1982年第2版。



后，质疑纷起，成绩最卓者为顾颉刚（1893—1980年）。顾氏在20世纪30年代以确凿的证据，考证《尚书·尧典》篇为汉代人之作，是后来补入《尚书》的；“十二州”说是汉代学者影证汉武帝所置刺史部十三州而起，马融所叙的十二州名只是调和了《尚书·禹贡》篇、《周礼·职方》篇和《尔雅·释地》篇等书“九州”之名的矛盾所形成的混合物<sup>①②</sup>。现代秦汉史学家、先秦史学家都从顾氏之说，认为尧舜氏族社会时代根本不可能存在国家产生后才可能出现的行政区划制度，“十二州”说是汉代及其以后学者尤其是经学家强加于尧、舜的伪说。

## 2. “九州”说

它是后人加于大禹时代和夏、商、西周王朝的地方行政区划制。此说源起于春秋、战国时代。早在西周时代，古人已有一种空泛的“九州”观念。《诗经·商颂·玄鸟》篇曰：“方命厥后，奄有九有”（《文选注》引《韩诗》，把“九有”写作“九域”）；《诗经·商颂·长发》篇曰：“帝命式于九围”（马瑞辰《毛诗笺通释》云：“围、域、有，皆一声之转，声同则义同”）。《毛传》指出：“九有，九州也”，其意为泛指全国。但西周时还没有正式出现“九州”一词。它正式出现在春秋时代，最早见诸史学家左丘明所撰的《左传》。该书鲁昭公四年（公元前538年）所载晋国司马侯之言：“四岳、三涂、阳城、大室、荆山、中南、九州之险也”。这里的“九州”，当指一个广袤的区域。类似的称谓以后不断出现，《齐侯钟铭》曰：“咸有九州，处禹之堵”；《周礼·秋官》篇曰：“九州之外，谓之蕃国”；《国语》曰：“谢西之九州”，

---

① 顾颉刚：《从地理上论证今本尧典为汉人作》，《禹贡》第2卷第5期，1934年11月。

② 顾颉刚：《州与岳的演变》，《史学年报》（燕京大学）第1卷第5期，1933年8月。