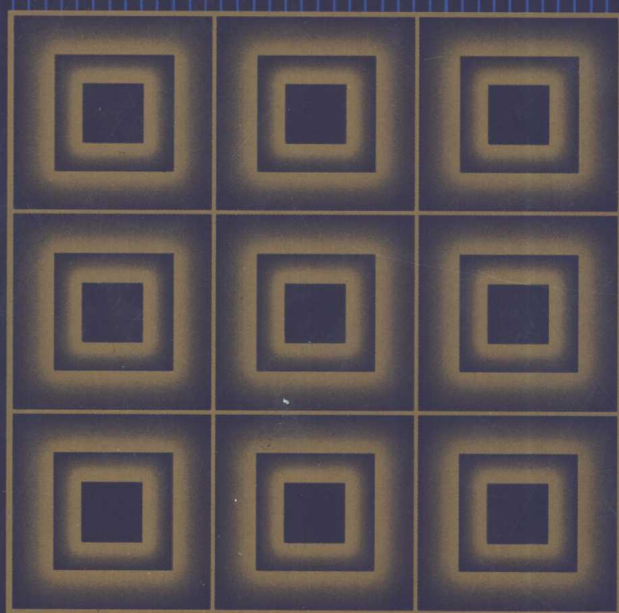


ZHONGGUO ZHENGQU DADIAN

# 中国政区大典

1



浙江人民出版社

ZHEJIANG RENMIN CHUBANSHE

# 中国政区大典

1



中国政区大典

入  
L173  
11

# 中国政区大典

ZHONGGUO ZHENGQU DADIAN

1

浙江人民出版社

ZHEJIANG RENMIN CHUBANSHE

221 280

图书在版编目(CIP)数据

中国政区大典/《中国政区大典》编委会编著.

- 杭州:浙江人民出版社,1999.8

ISBN 7-213-01789-6

I. 中… II. 中… III. 政区-概况-中国  
IV. K92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 20978 号

# 中国政区大典

**总编委员会主任:**多吉才让

**总编委会副主任:**有 林 阎明复  
李宝库 梁 衡

**主 编:**李宝库

**副主编:**靳尔刚 张明亮 米有录

**总编委会成员(以姓氏笔画为序):**

马文礼 马学理 马泽碧 尹文儒 王戊寅  
王彦善 王杰秀 王爱平 白先经 白益华  
史国枢 任凤翔 米有录 毕怀恕 许道生  
张永印 陈再生 张牢生 张启华 张明亮  
李定坤 肖尚忠 李洪仁 李树芳 杜临涛  
李晓晋 李 越 杨序顺 杨德恭 周 毅  
符桂谦 董启清 傅里甫 傅敏先 程韶韵  
谢黎明 温毓吉 靳尔刚 楚国清 蒲善新  
魏长述 戴均良

**总编委会编辑部主任:**王爱平

**总编委会编辑部副主任:**蒲善新 王杰秀

**总编委会编辑部成员:**

米有录 王爱平 蒲善新 王杰秀 刘 勇  
赵 义 郑洪瑞 赵晨光 陈 晋 宋珊萍  
秦 艳 徐付群 马怀刚 缪传忠 张民巍  
杨春岩 续慧杰

**审 定:**

赵建山 郑伯祺 张希康 盛志浩

**责任编辑：**

潘邦顺(统筹) 章 侗 李 宁 刘 华  
李子才 王放鸣 王福群 王利波 朱银才  
朱丽芳 张建江 吴晓红 黄建光 石英飞  
虞文军 杨林海

**责任校对：**

智福和 江达飞 张振华 张谷年 李育智  
朱晓阳 鞠 朗 韦 伟 罗世缙 伍登富  
尚新莉 和晓玲 钟永源 吴惠娟 陈 虹  
杨 丽 马建生 董淑丽 王华兰 王 华  
周 雅 俞建英 徐永明 戴瑞贞

**装帧设计：** 孙晴义 郗文龙

**制作统筹：** 刘彭年

**发行统筹：** 洪希平

# 序 言

XUYAN



中国幅员辽阔,国土面积 960 万平方公里,是亚洲面积最大的国家。中华大地,物华天宝,人杰地灵,物产丰富。

中国是世界上人口最多的国度。总人口 12.3 亿,占世界总人口的 1/4,由汉、蒙古、回、藏、维吾尔、苗、彝、壮、布依、朝鲜、满等 56 个民族组成。

中国具有悠久的历史 and 灿烂的文化。有文字可考的历史就有 4000 多年,很早就有发达的农业、手工业,创造过闻名世界的四大发明,哺育过一代又一代民族英才,造就过领先世界、令世人景仰的辉煌业绩,留下了众多的名胜古迹和不计其数的文献典籍,为人类社会的进步和发展做出了巨大贡献。

中国行政区划历史十分悠久,其萌芽始于 4000 多年前的夏代。春秋战国时期在诸侯国内形成较为完备的政区体制。公元前 221 年,秦统一中国后全面推行郡县制,在全国范围内确立了体系完整、结构严密、层次分明的行政区划,成为世界上最早建立比较完备的政区体制的国家之一。后历经汉州、唐道、宋路,至元朝确立行省制,完成了中国行政区划发展史上的又一次重大变革。再经明、清、民国不断演变,基本形成了中国行政区划的大体格局。

中华人民共和国成立后,在沿袭原有政区框架的基础上,国家对政区作了进一步的调整和完善,特别是经过 1954 年的大调整和 1955 年至 1965 年的局部调整,全国分为 22 个省、5 个自治区、2 个直辖市。1967 年天津恢复为直辖市。1988 年设立海南省。1997 年 3 月设立重庆直辖市。1997 年 7 月 1 日,中华人民共和国恢复对香港行使主权,设立香港特别行政区,在中国政区发展史上写下了辉煌灿烂的一笔。至此,中国共分为 23 个省、5 个自治区、4 个直辖市和 1 个特别行政区。澳门于 1999 年 12 月 20 日回归祖国,将成为第二个特别行政区。

和平与发展是当今时代的主题。抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定是我国的基本方针。中国一定要走向世界,世界也需要更多地了解中国。民政部组织编写的《中国政区大典》一书,全面详细地介绍了中国包括台湾、香港在内的 33 个省(自治区、直辖市、特别行政区)和澳门地区,300 多个地区(地级市、自治州、盟),2800 多个县(自治县、县级市、市辖区),50000 多个乡(民族乡、镇、街道)的历史沿革、自然资

源、经济状况、交通条件、名胜古迹和文化特色，是一部按行政区划顺序编排的中国国情百科全书，是一幅反映祖国大好河山全貌的壮丽画卷。这项工作的完成，为国内外广大读者了解中国国情，提供了便利条件，对于促进国际间、地区间的经济社会文化交流，无疑是一件有益的事情。

我们正处在世纪之交的历史时刻，中华民族面临着前所未有的发展机遇。中国政通人和，经济发展，社会安定，亿万人民正充满信心地谱写历史的新篇章。展望 21 世纪，我们有理由相信我们的祖国将会更加繁荣昌盛，兴旺发达，一个富强、民主、文明的社会主义中国一定会巍然屹立在世界的东方。



# 绪 论

XULUN

—

## 1. 政 区

政区即行政区域(administrative regions)的简称,又称行政区,是国家为行政管理而划分的区域,也就是相应的地方国家行政机关所辖的区域。构成一个政区必须具备以下8个要素:

**第一,一定数量的人口。**因为设置政区的目的首先是为了对居民进行管理,没有居民,政区也就失去了存在的必要。事实上,人口的多少是设置和调整行政区需要考虑的主要因素之一,这就是为什么人口稀少地区与人口稠密地区相比,同级行政区的面积要大得多的原因。从历史上看,同级行政区的面积往往随着人口的增加而划小,随着人口的减少而扩大。中国现行的和以往的设市标准都以人口及其构成作为主要指标也说明了这一点。

**第二,一定范围的地域空间。**这是划分行政区必须考虑的又一主要因素,也是任何区域(包括自然区)所必须具备的要素之一,否则就不成为区域了。所不同的是,行政区有明确的、封闭的边界线,即行政区域界线,同级行政区既不重叠,亦无空白。行政区边界线不同于经济区、自然区边界(后者仅是一种理论上、图纸上的界线),不仅可以标绘在地图上,而且在实地有相应的标志(如界桩、界墙等),具有法律约束力。

**第三,相应的机构。**每个行政区都设有相应的权力机关:立法机关(如中国的地方各级人民代表大会、西方国家的地方议会)、行政机关(地方政府,如中国现在的地方各级人民政府)、司法机关,或上述机关的派出机构、分支机构。行政区域与相应的机构相互依存,两者是缺一不可的整体,这也是行政区区别于经济区、自然区的根本点之一。

**第四,一个行政中心。**每个行政区都必须有一个行政中心,它是该行政区行政机关等公共管理机构所在地,是全区的政治、行政核心,往往也是区内最大的城市或城镇。因此,绝大多数的行政中心,是该行政区的经济、文化、通信中心和交通枢纽,它的发展对整个区域有举足轻重的影响。

**第五,隶属关系。**即某个行政区在整个行政区体系中的地位及与上下级行政区之

间的从属关系,包括上、下两个方面,上指的是该行政区所隶属的上级行政区,下指的是该行政区所管辖的下级行政区。在一般情况下,实行一级辖一级的层级制,即一级行政区管辖二级行政区,二级行政区管辖三级行政区,以此类推。但也有部分地方实行直辖制,即隔级管辖,如有的县、县级市直接隶属于省,有的乡、镇直辖于地级市、自治州。

**第六,行政建制。**即行政区通名,用于区分不同行政区的不同类型,并在一定程度上反映行政区的行政等级。中国目前设置的行政建制大体可以分为以下几类:一是普通类,即省、县、乡;二是城镇类,即为管理城镇而设置的直辖市、计划单列市、市、市辖区、镇;三是民族自治类,即为实行民族区域自治而设置的自治区、自治州、自治县、旗、自治旗和为进一步落实民族政策而设置的民族乡;四是特殊类,包括为实现祖国统一实行“一国两制”而设立的特别行政区和为其他特殊原因而临时设立的工农区、林区、特区等。

**第七,行政等级。**即行政区的行政地位。通过行政建制和隶属关系可以判定多数行政区的行政等级,如省、县、乡等,但有些行政区仅从行政建制和隶属关系无法判定其行政等级,如市有地级、县级之分,而且有的县级市由省、自治区管辖。为此,中国将行政区统一划分为四级:一是省级,包括省、自治区、直辖市、特别行政区;二是地级,包括自治州、地级市;三是县级,包括县、自治县、县级市、市辖区、旗、自治旗等;四是乡级,包括乡、民族乡、镇、苏木。地区、盟为地级准行政区,街道为乡级准行政区。

**第八,名称。**即行政区专名,指国家根据一定的原则,以法令或批复的形式赋予每个行政区的一种语言文字代号,是区别某一特定行政区与其他行政区的一种语言文字标志。

## 2. 中国政区划分概况

中华人民共和国行政区域的划分,遵循《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》及有关法律、法规的规定,本着有利于国家的行政管理,有利于人民民主政权的巩固,有利于社会主义现代化建设,有利于民族团结和国家统一,有利于巩固国防,以及因地制宜、相对稳定的原则,由民政部门具体负责,以行政机关的名义逐级上报,经有关权力机关、行政机关审核批准,以法律、法令或批复的形式公布实施。

《中华人民共和国宪法》第三十条规定:“中华人民共和国的行政区域划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”第三十一条规定:“国家在必要的时候得设立特别行政区,在特别行政区内实行的制度按照具体情况报全国人民代表大会以法律规定。”

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第四十二

条规定：“省、自治区的人民政府在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干行政公署，作为它的派出机构。县、自治县的人民政府在必要的时候，经省、自治区、直辖市的人民政府批准，可以设立若干区公所，作为它的派出机构。市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机构。”

截至1997年12月31日，中国（港、澳、台未计在内）的行政区域划分为：31个省级行政区——22个省、5个自治区、4个直辖市；332个地级行政区——72个地区、8个盟、30个自治州、222个地级市；2862个县级行政区——1520个县、117个自治县、442个县级市、727个市辖区、49个旗、3个自治旗、3个特区、1个林区。

### 3. 行政区划

简单地说，行政区划就是国家对行政区域的划分。具体地说，就是根据国家行政管理和政治统治的需要，遵循有关的法律规定，充分考虑经济联系、地理条件、民族分布、历史传统、风俗习惯、地区差异和人口密度等客观因素，实行行政区域的分级划分，将国家的国土划分为若干层次、大小不同的行政区域系统，并在各个区域设置相应的地方国家权力机关和行政机关，建立政府公共管理网络，为社会生活和社会交往明确空间定位。行政区划是一个国家权力再分配的一种主要形式，也是国家统治集团意志及政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映。总之，行政区划是国家行政管理的基本手段，是政权建设的重要组成部分，关系到国家的长治久安，在国家政治经济活动和人民生活中，占有十分重要的地位。

### 4. 行政区划的特点

**第一，政治性。**行政区划是国家的产物，是统治阶级实现其统治的行政手段之一，具有突出的政治性。在中国，行政区划是国家对地方进行有效管理的基本手段，与政治体制改革、经济体制改革，与民主政治建设、民族团结进步，与巩固国防、社会安定团结等息息相关。行政区划合理与否，直接关系到国家政权结构和行政管理体制，关系到中央能否有力地统御、指导、监督地方，关系到地方政权能否有效地在辖区内行使职权，最终必然影响国家政权的巩固、整个国家机器的效率和经济、文化的发展。

**第二，地域性和不重复性。**所有的区划都要在一定的地域空间内进行，行政区划也不例外。区域的性质与具体客体相联系，具体客体的多样性决定区域的多样性，地表上的任何自然客体、社会经济客体都要落实到一定的区域，而各个地区的自然资源条件、社会历史条件、经济技术条件都是各不相同的。因此，不同地区的行政区划必然带有各自的地域特色，对于中国这样一个幅员辽阔、人口众多、发展极不平衡、由多民族组成的大国而言，地域差异很大，行政区划的地域性表现得尤为明显。不重复性是由地域性带来的。按一定原则划分的行政区域体系，同一级行政区既不重叠，亦无空白，重叠就会引起不必要的纠纷，即行政区域边界争议，遗漏就会出现“三不管”的“独立王国”。

**第三，综合性。**在实际工作中，整个行政区划体系是一个十分复杂而又庞大的动态系统，每个行政区域与相应的国家机构是一个统一的综合体。因此，行政区划工作涉及

各个部门和地方,既有行政管理工作,又有经济利益、资源的平衡工作,既关系到整个国家的利益,又和一定区域内群众的切身利益有关。行政区划涉及的因素既有政治的、法律的,又有经济的、文化的;既有历史的,又有现实的,还有未来的;既有时间的,又有空间的。总之,行政区划工作是一项“牵一发而动全身”的大事,具有很强的综合性。

**第四,一定的历史继承性和相对稳定性。**从古至今,各个国家都要将其领土划分为若干个行政区域,设置相应的国家机构,实行分区管理。尽管这些国家实行不同的社会制度,有着不同的阶级属性,行政区划的目的也不完全相同,但都有巩固国家政权、便于行政管理、促进经济发展的目的。因此,古今中外的行政区划既有各自的特性,又有共性,可以相互借鉴。对于同一个国家来说,今天的行政区划,是在过去的基础上逐步演变而来的,或多或少地继承了前代的行政区划,完全脱离原有的基础开创全新的行政区划是不可能的。事实上,后一代行政区划的多数创新正是萌发于前代的行政区划之中。而且,位于地表一定位置的特定区域的行政区划,必然受到当地地理条件、风俗习惯、传统因素的影响,而地理条件、风俗习惯、传统因素都有很强的稳定性,受其影响,行政区划也具有相对的稳定性。行政区划属于上层建筑范畴,受经济基础的制约,随着经济基础的发展而变化,而经济基础从量变到质变需要一定的时间,从这个意义上说,行政区划具有相对的稳定性。

**第五,动态可变性。**行政区划体系是一个动态系统,处在不断的变动之中,根据社会发展的需要作出相应调整。事实上行政区划的稳定是相对的,只限定在一定的时间和空间内,而变更是绝对的,从总体上、历史上看,行政区划的变动是经常的。

## 二

### 1. 中国行政区划的起源

行政区划并不是从来就有的,而是伴随国家的产生而逐渐形成的。在原始社会,人们以原始群、血缘公社、氏族、部落、部落联盟等组织为单位,进行生产、生活,没有地域区划的概念,即所谓“大道之行也,天下为公”(《礼记·礼运篇》)。随着生产力的不断发展,剩余产品日益增多,逐渐出现了财产私有制,产生了阶级,最终导致国家的形成。国家的统治者为了管理好比原来的部落大得多的国土,防止原有各集团之间的争斗,以巩固其统治,于是在原有原始社会组织基础上,实行分区分级管理,从而产生了初期的行政区划。

中国是世界上最古老的文明古国之一,有几千年光辉灿烂的文明史,行政区划的历史也十分悠久,其萌芽始于原始社会向奴隶社会过渡的夏朝。《礼记·礼运篇》曰:“今(夏启)大道既隐(原始氏族制度解体),天下为家(私有制开始出现),……礼义以为纪(制定规范、法律)……以设制度(有了社会制度,表明国家初步形成),以立田里(分

区划界,开行政区划先河)……”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“方国”或“小邦”。商和西周的行政区划实行以血缘关系为基础、按地域划分的分封制,所不同的是,在西周王朝所分封的诸侯国内,各诸侯国国君进行第二次分封,形成国、邑两级区域划分。总的来说,夏、商、西周是行政区划的萌发阶段,行政区域的划分尚未从根本上冲破氏族制度遗留下来的血缘联系。

春秋时期,先后产生了县制和郡制,在一个诸侯国内有了现代意义的行政区划,第一次实现了对人民的管理主要按地域而不是按血缘来划分。战国时期初步奠定了郡县制的基础。公元前 221 年,秦始皇统一中国,全面推行郡县制。至此,在全国范围内确立了体系完整、结构严密、层次分明的行政区划。

## 2. 中国行政区划沿革

中国的行政区划,自夏代至今的 4000 多年中,可以划分为以下 4 个发展时期。

**第一,奴隶制社会行政区划初步形成时期。**自公元前 21 世纪至前 221 年,历时约 1780 年,这是中国行政区划的萌芽时期,统称分封建侯时代。它又可分为前后两个阶段。

### (1)夏、商、西周“方国”阶段(前 21 世纪至前 771 年,约 1230 年)

夏是中国原始社会向奴隶社会的过渡时期,当时的地方行政区划单位,是在原始公社部落基础上发展起来的“方国”或小邦,如有仍氏、有穷氏、有易氏等。这些“方国”在客观上行使了奴隶制国家的地方行政管理权,与夏王朝之间存在着松散的从属关系,集中分布在中原地区。

商是中国第一个正式形成国家机构并有文字可考的朝代,其行政区划采用分封制的形式,分封了约 30 个“方国”。这些“方国”都分封给商王的子孙,“以国为姓”,与商王朝有明显的从属关系,分布区域扩展到黄河流域下游和渭河流域。此外,还封异姓为侯、甸、男、卫、伯、子。

西周时期,沿袭商制,以血缘关系为依据实行分封,封给宗族和功臣的属国数以百计。周天子只直接管辖京都附近的一部分地区,称为王畿或京畿。各封国因有监视敌国和守卫疆土的义务,所以统称诸侯。在诸侯国内,国君也留下一部分地区直接统辖,其余的再分封给自己的子弟、亲属,封地称为邑,受封者称为大夫。这样,西周的地方行政区划体制实行国、邑两级制。在天子和诸侯的直辖领地内,城内和近郊划分为乡、州、党、族、闾、比,郊外的农村划分为遂、县、鄙、酈、里、邻。西周时共封 7 个大诸侯国和近 100 个小诸侯国,主要分布在渭河流域、黄河流域下游、淮河流域、汉水流域。

本阶段是地方行政区划和行政制度的萌发阶段,各政区之间尚无明确的行政区域界线,有的甚至连驻地和政区名称都不十分清楚,而且以分封的形式划分政区,世卿世禄,没有从根本上破除氏族公社遗留下来的血缘联系。

### (2)春秋战国过渡阶段(前 770 年至前 221 年,约 550 年)

春秋时期,周室衰微,诸侯僭越,相互兼并,大国相继称王,逐渐形成若干个半独立

的国家。这些国家为了有效地管理好新开拓的疆土和满足军事上抗御邻国的需要，相继在国内的边疆地区和新占领的地区，任命重臣、亲信为地方行政长官，管理某一区域，使原来的贵族世袭制逐步过渡到君主官僚制，郡、县就在这样的条件下应运而生。至此，在部分地区彻底打破了贵族领主制下的血缘联系，使上古三代的世袭采邑（方国、诸侯国、邑等）演变为由国君任免官吏、直接管辖的行政区，第一次实现了对人民的管理主要按地域而不是按血缘来划分，氏族制的残余受到进一步的清除，在一个诸侯国内，第一次有了现代意义上的行政区划。

战国时期，兼并战争更加剧烈，分封制全面崩溃，因军事的需要，郡的地位不断提高，数量增多，逐步形成郡统县的局面，为秦代的郡县两级制行政区划奠定了基础。

本阶段是行政区划由奴隶社会型向封建社会型的过渡时期，确立了君主官僚制时代行政区划的雏形，但尚无全国范围统一的政区划分。

**第二，封建社会行政区划体系基本形成、不断演变时期。**自公元前 221 年至 1911 年，历时 2130 多年，统称君主官僚制时代。这个时期又可分为 5 个阶段。

#### (1) 秦、汉郡县阶段(前 221 年至 220 年,约 440 年)

公元前 221 年，秦始皇统一中国后，彻底废除了过去遗留下来的“分土封侯”、“世卿世袭”之制，全面推行郡县制，实行新的封建官吏制度。秦初，分天下为内史和 36 郡。后南降百越，北逐匈奴，陆续增加到 40 郡、44 郡，最多时设有 46 郡，下辖 900~1000 个县。秦代是中国行政区划发生突破性变革的时代，是行政区划史上的一个重要里程碑。

刘邦建立汉朝以后，一方面沿袭秦郡县制，一方面又实行分封制，初封异姓 7 国，后削除异姓封国，改封刘姓诸王，以“国”统郡。汉初的分封制削弱了中央政府的集权，导致诸王的叛乱。景帝时，平定“七国之乱”，推行“众建诸侯而少其力”的政策，分割各王国，一国辖地不超过一郡，从此国与郡平行。武帝继位后，进一步削藩，王国名存实亡，与郡只是名称不同而已。

汉高祖时，共设 60 郡，其中 15 郡直属中央，45 郡统于各“国”。公元前 104 年增加到 110 个郡国（其中郡 89、国 21）。至公元 2 年，全国划分为 103 个郡国（其中郡 83、国 20），统 1587 个县级单位（其中县邑 1314、道 32、侯国 241）。公元 14 年，增加到 125 个郡国，统 2203 个县级单位。东汉时期的公元 140 年，降为 105 个郡国（其中郡 79、国 20、属国 6），统 1180 个县级单位。

公元前 106 年，汉武帝在郡国之上分设 13 刺史部，公元前 89 年又在京师置司隶校尉部，统称 14 州，刺史和司隶校尉仅以监察为己任，分区巡察郡国吏治，无固定治所，州实际上是一种临时性的行政监察区。东汉光武帝中兴后，逐步确定州的治所，刺史的权力不再限于举劾。灵帝时，为镇压黄巾起义，朝廷任命重臣出任州牧、刺史，统揽一州军事、政务，州终于成为统辖若干郡国的大行政区。结果州牧、刺史拥兵自重，割地称雄，导致汉末以后近 400 年的分裂、割据局面。此外，汉代与部州平行的还有西域都护

府,统辖西北地区各附属国。

### (2)魏、晋、南北朝州郡县阶段(220年至589年,约370年)

东汉时期的州制,至三国时固定下来。三国末期,曹魏设12州、1长史府,辖77郡、14国、1护军、1校尉和若干附国,统720县;孙吴设3州,辖42郡、1典农校尉,统331县;蜀汉设1州,辖22郡,统139县,另有庾降都督隶属于益州,辖益州南部7郡,相当于州。三国合计共16州(其中魏、吴的扬、荆2州重复,实有14州)和西域长史府、庾降都督,统158郡国等(其中郡141、国14、护军1、校尉1、典农校尉1)和西域若干附国,共辖1190县。

公元280年,西晋灭孙吴统一全国,设19州和西域长史府,辖174郡国(其中郡133、国39、属国1、校尉1)和若干附国,统1232县。西晋末的311年,增加到21州、1长史府,辖201郡国(其中郡159、国40、属国1、校尉1)和焉耆等附国。

东晋、十六国时期,淝水战役以前的382年,东晋设7州、5侨州,辖84郡和41侨郡;前秦设21州和司隶校尉、西域校尉,辖120多郡和龟兹等附国。两者合计28州、5侨州和2校尉,辖204郡、41侨郡和若干附国。

南北朝期间,各王朝为了笼络人心、虚张声势,滥置州郡。公元440年,北魏设15州,辖80郡,另在边地置20军镇;465年,南宋设21州,辖247郡,统1250县。两者合计36州,统327郡,还有20军镇。至497年,北魏设41州和相当于州的14镇,辖197郡;南齐设22州,辖376郡(其中郡351、左郡19、獠郡5、狸郡1),统1378县。两者合计63州、14镇,辖573郡。及546年,东魏设59州,辖230郡;西魏设57州,辖183郡;南梁设107州,辖586郡。三者合计223州,辖999郡。580年南陈设63州,辖166郡,统600县;581年北周设221州,辖508郡,统1124县。两者合计达284州,辖674郡,统1724县。

本阶段是中国行政区划的混乱时期,在地方行政体制方面,先后出现了“叠置”、“遥领”、“虚封”、“侨寄”、“虚设”、“徙设”等制度,造成地方行政区划的严重混乱。

### (3)隋、唐、五代道州县阶段(581年至961年,约380年)

本阶段又可分为前、后两期:前期包括隋和唐乾元以前,近180年,是为州(郡)县两级制时代;后期包括唐乾元以后和五代十国,约200多年,是为道州县三级制时代。

隋文帝杨坚统一全国后,于583年裁撤诸郡,以州统县。炀帝继位后,于607年改州为郡,恢复秦代郡县制。至609年,共设190郡,统1255县。此外,584年至607年,隋朝曾在西南地区设南宁州总管府,辖越析等4州。

唐初,改郡为州,并升陪都和皇帝行在之州为府,在重要地区设都督府,在边远少数民族地区设都护府。至733年,共设335州、8府、5都督府、6都护府,统1450县,还有隶属都护府的几百个羁縻州府。

唐太宗继位后,于627年根据山川地形分全国为10道,道名以山川方位而定,纯粹是一种地理区划。各道不设长官,有时派遣大臣为黜陟大使,分巡诸道,或察官吏,或抚百姓,没有定职,事竣即罢。武则天时,曾设10道存抚使,但仍不常设。唐中宗时,改置

巡察使。唐玄宗时,置、废反复多次,至732年,更定为采访使,永为常设,类似于西汉的州刺史。翌年,析10道为15道。其后,采访使权力逐渐扩大,有些道由领兵的节度使兼任采访使。755年发生“安史之变”,天下大乱。为镇压谋反之军,朝廷在全国各地遍设节度、防御等方镇,大者辖10多州,小者统3~4州,以致15道采访使无法行使职权,节度使、防御使成为实际上的地方最高军政长官。758年(乾元元年),唐肃宗遂下诏改采访使为观察使,大部分由节度使、防御使兼领,并且观察使的巡察范围与节度使的统军辖区相一致。这种辖区亦俗称道,而事实上旧有之道已名存实亡。至此,道(方镇)由监察区演变为行政区。至807年,设48道,辖295州府,统1453县。至813年,共设45道、都护府(其中节度使30、防御使2、观察使10、经略使2、都护府1),辖310府州(其中府5、州288、都护府1、城8、军1、贡附州7),另有中央直辖的2直隶府和2直隶州。最终形成臣强君弱、尾大不掉的局面,导致唐末五代近200年的割据分裂。

五代十国时期,藩镇割据,大小军阀统治天下,以方镇(军、镇)统辖州府。军人执政的结果,必然出现“内轻外重”的局面,产生新的割据势力,导致五代十国的频繁变更,造成社会的动荡不安。五代十国州府的区域越划越小,以后唐时为例:后唐设6府、117州;南唐设2府、29州;吴越设12州;闽辖1府、6州;南汉统2府、50州;楚辖1府、28州;南平统1府;后蜀设2府、48州。合计达15府、290州。这里还不包括契丹所占的府州,所辖行政区域比唐代小得多,而州府数却超过盛唐时期。

#### (4)宋、辽、金路州县阶段(960年至1279年,约320年)

宋初,沿袭唐制,以道统州府。宋太祖赵匡胤鉴于唐末五代各地节度使兼领数州(称为支郡),权势太大,容易割据一方,从制止分裂、集权中央的目的出发,逐步削弱了方镇的势力,取消支郡,各州府直隶京师。994年正式废除道名,太宗下诏以负责财政事务的各路转运使“察地方事,兼统军民庶政,分路而治”,路由财政区演化为行政区。997年,全国分为15路,辖9府、250州、49军、11监,统1162县。后路增加到17、18个,至1085年,共设23路,辖298府州军监(其中府14、州243、军37、监4),统1235县。北宋末期的1122年,设26路,辖350府州军监(其中府38、州254、军54、监4)。南宋政权苟安江南,大部分时期分为16路,截至1265年,辖203府州军监(其中府36、州126、军39、监2)。宋代的路由中央任命官吏分掌军事、民政、财政、刑法、监察,互不统属,防止了地方割据。但中央过分集权,官僚机构臃肿,冗兵、冗官加重了财政危机,兵不知将、将不识兵,导致权力分散,无力抗御外族侵略。

辽的行政区划实行南、北两种体制:北方契丹等少数民族地区,实行契丹原来的宫卫、行营、部族行政体制;在南方汉区和渤海湾地区,大多仿照唐制。截至1044年,设5京道,辖6府、156州军城,统209县,以及52部族,60属国。

金的行政区划,初承辽制,以道统州府,州府辖县。后取宋中原地区,又改依宋制,以路辖州军城。至1187年,共设20路,辖179府州、6京府,统683县。

#### (5)元、明、清行省阶段(1271年至1911年,约640年)



蒙古灭金后,占有黄河南北的广大地区,而政治中心偏处北方(和林,今蒙古国哈尔和林)。为有效地统治南方广大地区,仿效金行台尚书省之制,设燕京等处行尚书省。占领中亚后,又设别失伯里、阿穆河行尚书省,作为临时性机构,派遣亲王重臣统辖。1276年,元占领南宋京城临安(今浙江省杭州市)后,行省制逐步推广到全国。至1294年,共分设1中书省和11行中书省。元末,增加到16行省(其中征东行省实际上已独立),辖185路、23直隶府、62直隶州,统10散府、297散州、4军、15安抚司,下设1127县。在区域较大的行省,路上设有宣慰司,作为行省与路、府、州之间的承转机构。此外,还设有相当于行省的宣政院,统辖藏族地区,下设路、府、州、宣抚司、招讨司、元帅府、万户府等。在其他少数民族地区,设有王部、宣慰司、万户府、千户所、总管府、元帅府、宣抚司、安抚司等。元朝设立行省,是中国行政区划发展史上继秦代郡县制以后的又一次重大变革,省制历经明、清、民国,一直沿用至今。

明初,承袭元朝旧制,在各地设置行中书省,至1371年,设有南京和12个行省。1376年改行中书省为承宣布政使司,习惯上仍称行省或省。截至1382年,设1直隶和13布政使司,辖120府、41直隶州、11军民府、2宣慰司、2宣抚司、1安抚司、3长官司、2羁縻府、4羁縻州。至1421年,增加到2直隶和14布政使司。1427年交趾布政使司失于安南(今越南)。从此,明朝境内设2京(2直隶)和13布政使司,合称15省。至万历年间辖162府、34直隶州,统215散州、1169县。此外,在东北和青藏地区设有3个相当于布政使司的都司;在其他边远少数民族地区实行土司制度,设置宣慰司、宣抚司、安抚司、招讨司、长官司和土知府、土知州、土知县等;在边疆军事要地,设有部分相当于府、州、县的实土都司、行都司和卫、所。

清初,根据明制分设1直隶、14布政使司。至康熙初增加到18布政使司,并改名为省,合称内地18省,在边疆设置5将军辖区、2办事大臣辖区和内蒙古地区,共26个省级政区。光绪年间,新疆、台湾、奉天、吉林、黑龙江陆续建省。至清末,共设23省(当时台湾省被日本侵占)和乌里雅苏台将军辖区、内蒙古地区以及西藏、西宁2个办事大臣辖区,共27个省级政区,辖215府、80直隶州、60直隶厅,统1031县、150散州、10散厅,在蒙古族聚居地区设有盟(部)、旗,在其他少数民族地区设有大量土司。乾隆时,正式设置若干总督,作为地方最高官员,统辖一省或数省,综理军民要政。在省以下,分设若干道,管辖区内府州,相当于现在的派出机构。

**第三,半殖民地半封建社会行政区划过渡时期。**这个时期自1912年至1948年,近40年。民国初年,承袭清制,分设22省(台湾省被日本侵占,未计在内),又增设绥远、热河、察哈尔、川边4特别区域,另设甘边宁海镇守使辖区、甘边宁夏护军使辖区和外蒙古、西藏2办事长官辖区,共30个省级政区。在省以下,1913年颁布法令,裁撤所有府州厅,改建为县,同时在省县之间设道,共设97道,统1791县。

民国政府定都南京后,于1929年撤销热河、察哈尔、绥远、西康(原名川边)4特别区域和甘边宁海镇守使辖区、甘边宁夏护军使辖区,设立热河、察哈尔、绥远、西康(未