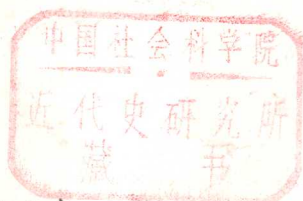


中国历代行政区划制度的演变

林汀水 编著



福建省地图出版社 出版



K928.2
2

封面设计 陈叔侗
责任编辑 张在普

中国历代行政区划制度的演变

林汀水 编著

福建省地图出版社出版

(福州市华林路)

福建省新华书店发行

福清县印刷厂印刷

开本787×1092 印张1.5 1986年7月第一版

1987年4月第二次印刷

统一书号: 7251·0019 定价: 0.38元



前 言

行政区划是国家政权机构的组成部分。行政区划制度随着国家政治、经济和其他方面的发展而变化。从大的方面讲，可将我国行政区划制度的演变，略分为秦汉时期的郡县制、魏晋南北朝的州郡县制、隋唐五代宋辽金夏的道路制、元明清的行省制和辛亥革命后的省道（地区）县制五个阶段。但是必须说明，任何政区制度的形成，都有它的渊源和发展的过程，再加上各个地区发展的不平衡，即使是在相同的时期内各地区推行同一的制度，也会出现先后的差别，所以划分时代只能以其特征和主要的方面为依据。如春秋初期虽有郡县的设置，但由于当时旧的制度的残余还相当浓厚，新的郡县制度很不划一，直到嬴秦统一六国，建立封建的中央集权制，郡县更加普遍设立，制度也得到划一化后，作为行政区划的郡县制度才被真正确立。因此，在划分行政区划制度的演变阶段，就只能以秦汉时期的郡县制度为开端。

这样讲，人们或许会问：郡县制度始于秦汉，那么秦以前中国实行的又是什么制度呢？大家都知道，殷商时期是按部族划分政治单位的，部族单位叫邦叫侯，酋长就是部族内部最高的长官。因为它系以部族而不以地域划分单位，所以尚无政区制度可言。

到了西周时代，实行的是“封邦建国”制，即用分封的办法划分区域进行统治。虽已按照地域划分单位，但同后来的政区划分性质仍不一样。这时候实行的封建制是把土地分封给贵族和功臣，让他们建立诸侯王国，然后诸侯王国再把各自的土地分封给自己的子弟和下属，让他们世代承袭其

封国和官位，封国照旧各自独立，不能算是真正的政区。

迨至春秋战国时代，国王控制的地方较远，不把土地全都分封给大臣，而在部分地区设立郡县进行直接统治，这才是政区。然而由于当时各国的国情尚较复杂，制度很不一致，旧制度的残余较多，故至此时还只能说，是个政区制度的起源时代，与秦汉时期的郡县制度相比，仍有较大的差别。因此，从严格的意义上讲，郡县制度的真正贯彻执行，是从秦汉开始的。

下面即就个人之所见，并参考老前辈研究的成果（特别是谭其骧先生的成果），略将我国政区制度的演变作一概述。

本书初稿，曾得到叶国庆先生的指正，借此一并致谢。

林汀水

一九八六年四月于厦大

目 录

(一) 秦汉时期的郡县制度	(1)
一、郡县的起源.....	(1)
二、秦统一后的郡县制度.....	(3)
(二) 魏晋南北朝时期的州郡县制度	(8)
一、州的起源与演变.....	(8)
二、州郡县制度的发展变化.....	(13)
(三) 唐宋时期的道路制度	(16)
一、唐王朝的道州县制.....	(16)
二、宋朝的路府州县制.....	(20)
三、辽朝的道府州军城县制.....	(25)
四、金朝的五京和路府州镇县制.....	(27)
五、西夏的州制.....	(28)
(四) 元明清时期的行省制度	(28)
一、行省的产生.....	(28)
二、元朝的行省制度.....	(29)
三、明朝对行省制度的改革.....	(31)
四、清朝的行省制度.....	(33)
五、行省管辖下各级地方行政区划的设置.....	(36)
(五) 辛亥革命后的行省制度	(39)
一、民国前期的省道县制.....	(40)
二、民国后期的省县制.....	(41)
三、解放后政区制度的变革.....	(41)

(一) 秦汉时期的郡县制度

一、郡县的起源

春秋初年，楚、秦已经有县的设置。到了秦穆公时，郡也出现了。而至战国之际，郡县的设置更多，凡是有城的邑几乎都已建立郡县。不过在春秋时代郡县制度与采邑制度尚且并行着，郡县本身也还带有相当浓厚的采邑制色彩。直到战国末年，采邑制虽已没落，成为真正的残余制度，但是此时的郡县制度与秦相比，差别仍多。这些差别主要表现在：

1、郡县的大小相差悬殊

春秋时代郡县的大小很不一致。齐国最小，经常是一个邑设立数十个县，最多可达三百多个县。晋与吴较大，大致上是一个邑设立一个县，有时县比邑还大。秦、楚更大，特别是楚，它灭了陈、蔡，只在二国的故土上各立一个县。可见各国早期所置的郡县，规格很不一样。

2、郡县与中央的关系不同

春秋战国时代，齐、晋、吴都把郡县赏给卿大夫。虽然赏赐的性质有别于以前的采邑制，但也不是真正的郡县制度，而是介于二者之间。只有秦、楚设立的郡县直属中央，不带采邑制残余的色彩，是与后来的郡县制度相同的。秦、楚二国当时能够推行这种制度，乃因以前它们最落后，受到传统的分封制度的影响和束缚最小，故反而易于建立新的制度，另是二国的势力最大，占领人家的土地最多，这些土地

原非本国大臣所私有，又为国防需要，所以推行起来也就显得容易多了。

3、县的长官称谓不一

春秋时代县长称大夫，唯独楚国田尹，曰公。战国时代各国的县长称令，楚依旧。秦汉时，大县的长官为令，小县为长，即所谓县令、县长。

4、郡县分布的特点与职官的职能不一样

春秋战国时代各国设立的郡县，一般地说，都在边地上最先建立，然后才向内地推广。因为这些地方原非本国所固有，是通过战争夺得的，国王能够把它加以没收，变为己有；另是新得的地方，都属边防重地，最需要加强防守，才能获得巩固，为此，就需中央直接派人坐镇，所以郡的长官都由将军担任，称之为“守”。

郡县直属中央，改由国君直接任免，这是政区制度划时代的大变革，它废除奴隶制遗留下来的“世卿世禄”和“分土封侯”的制度，加强了封建的中央集权制。因为这一制度顺应历史发展的趋势，故至秦始皇统一全国后，就把这一制度加以推广，并使制度划一化。

5、郡县的关系前后有变化

春秋时代县是县，郡是郡，有县的地方就设有郡，有郡的地方就没有县，彼此间尚不发生隶属关系。到了春秋后期，一般地说，是内地设县，边地设郡，县的经济发达，赋税多，郡的地盘大，经济落后。由于郡的经济落后，所以早期县的地位比郡高。《左传》哀公二年赵简子誓师时说过，“克

敌者上大夫受县，下大夫受郡”，就是这一事实的写照。

郡县之间发生隶属关系，是在春秋战国之际，一开始便是郡管县。出现这种情况，盖因郡所管辖的地盘都比县大，后来郡的经济发展了，人口增多了，不易管理，遂即仿照内地的县制，把一个郡分成数县，再由一个郡统一管理。相反，内地的县地盘小，为了军事上联合作战的需要，则仿照边地上的郡制，将数县联合起来而归一个郡来统领。这样，就形成郡县二级政区的制度了。

不过这里尚需附带说明，战国时齐国没有郡，而设“五都”，五都的性质也相当于郡，只是名称不同罢了。

二、秦统一后的郡县制度

秦灭诸侯，统一六国后，进一步铲除分封的采邑制，使郡县制度推广到全国各地，并把制度划一起来，于是就正规地形成郡县二级政区的制度。下面先讲秦的郡县制，然后再谈两汉的郡县制。

1、秦朝的郡县制度

秦在京师附近不置郡，而设内史。内史掌治京师，地位比郡高一些，其他地方就都设郡了。郡有三官，即守、尉、监。守在战国为武官，此时战争少了，就变成文官。但是尽管战争少了，军事活动依然存在，仍需有人负责，故又增置尉官，尉就变成武官了。另外又设监官。那时候守治民，丞佐之；尉典兵，备盗贼；监官则是负责监察的工作，与后来的御史相类似。

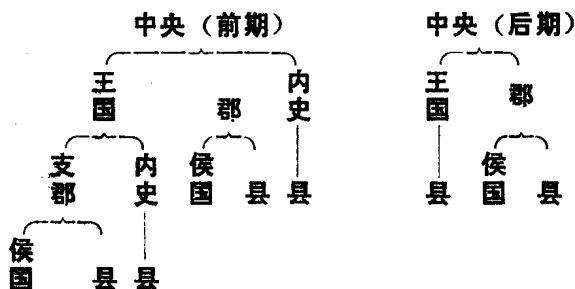
郡管县，县分两等：万户以上设令，不及万户的设长。县令县长的属僚为丞、尉。丞即付县长，尉是专管军事的。

2、西汉的郡县制度

秦“患周之败，以为起于处士横议，诸侯力争”，于是废分封，全盘推行郡县制度。西汉初年，“激秦孤立亡藩辅，故大封同姓，以填天下”，即在继续推行郡县制度的同时，又剖裂疆土，恢复分封的制度。其时“尊王子弟，大启九国”，“藩国大者跨州兼郡，连城数十”，且“居天下膏腴地”，“实富于天子”，天子只能直接管辖十五郡之地。由于封国过于强大，诸侯便都“睽孤横逆”，“或亲弟谋为东帝”，甚至公然出兵与汉廷抗争，叛乱的规律“大抵疆（强）者先反”。为了消除这一隐患，文帝时贾谊即向朝廷提出“众建诸侯而少其力”的建议。接着，景帝采纳御史大夫晁错“削藩”之策，企图利用诸侯的“罪过”，再削诸侯的支郡。诸侯强烈不满，遂即联合起兵反叛（“七国之乱”）。于是，为了避免激怒他们，并使他们不得借口发兵叛乱，继贾谊、晁错之后，主父偃又献“推恩令”之计。主父偃对武帝说，古代诸侯地不过百里，强弱易于控制，今天的诸侯有的连城数十，地方千里，对他们放宽了，他们就骄奢淫乱，抓紧一点则都依恃自己的实力，并串通其他的诸侯“以逆京师”，就像前日晁错以法割削他们的封地，引起他们的叛乱，就是例子。现在诸侯王都有许多子弟，但能继承王位的只有一个，其他虽为骨肉至亲，却未能得到“尺地之封”，致使“仁孝之道不宣”。所以，不如“下令诸侯得推恩分子弟，以地侯之”，这样大家既能“喜得所愿”，对你感恩戴德，又能“实分其国”，让他们的势力自行削弱下去。武帝听了，十分中意，便把推恩之令公布下去。诸侯王被迫分出户邑以封子弟，齐被分为七，赵被分为六，梁被分为五，淮

南被分为三，果真达到了“不行黜陟，而藩国自析”的目的。

由于采取上述各种措施，诸侯的权力便不断受到种种的剥夺和限制。西汉前期王国和侯国对他们的封地都具有统治之权，大的王国甚至领有侯国；行政机构的设置和权力基本上与中央相同，除丞相一人由中央派遣外，其余的官吏王国就都可以自行挑选任命了。到了后期，通过众建诸侯、削藩和推恩令的施行，王国不能再领侯国，王国的封地也被中央陆续收回，最后，除衣食租税外，就没有其他任何的权利。总之，可将武帝前与武帝后的行政关系，列成这样的简表以作对照：



另外，在地方政区官制上，西汉的职官与秦也不完全一样，主要区别是：

①郡：秦时郡设守、尉、监三官，汉初废监。至景帝间，守改称太守，尉称都尉。都尉还兼太守的付职。一般是一个郡设一个都尉，边郡上军事任务重，再增一个，只有个别地方才增设至三、四个，概以东、西、南、北都尉命名。都尉统领候官，候官在个别地方尚兼县官职能的作用。

除都尉外，西汉尚有关都尉、农都尉、宜禾都尉、骑都尉、主骑都尉和属国都尉等。关都尉的职责是把守关隘；农

都尉和宜禾都尉分管边地上的屯田殖谷；骑都尉和主骑都尉管马；属国都尉则因匈奴等降众而设，以“五属国”最有名气，是专门主持匈奴降众之事的。

再是汉初曾设内史，也属郡级政区单位。景帝时，分左、右内史。武帝间，又分内史为三，即左冯翊、京兆尹、右扶风，合称“三辅”。三辅长官的驻地都在长安城内。

②**国**：西汉前期王国很大，“诸侯王皆自治民聘贤”，也置百官，有太傅辅王，内史治国民，中尉掌武职，丞相统众官，其机构与中央差别不大，仅人数少些而已。王国官吏也属中央官吏性质。国也管郡，与朝廷一样，有内史和支郡。内史有内史和中尉。支郡也有守、尉。总之，同中央的官制几无二致。七国之乱几危汉室，平定后，即抑损诸侯，减黜其官，不让诸侯治国，而令内史治民，并将丞相改为相，以与中央区别。武帝时，更用主父偃之谋，令诸侯以私恩自裂地分其子弟，王国所管就只剩下内史郡。而至成帝绥和年间，又省内史，更令相治民。至此，王国的相就如郡的太守，中尉就如郡的都尉，诸侯已经别无其他，惟得衣食租税而已，贫者或乘牛车，不为士民所尊，势与富室无异。

③**县**：西汉时，县制仿秦，大县称令，小县为长。但是又不完全一样。此时内地的某些县虽然超过万户，仍称小县，边地上不满万户的，也有被作大县。

④**侯国**：西汉初期侯国很大，后期通过推恩之令等政策的施行，只封给一乡或数乡之地，就都变小了。但侯国与县之间互不隶属。侯国的长官叫相，地位与县令相当。然而，由于后期侯国变得太小，所以每当被废，往往即被省并于县。

除郡、国、侯国和县外，西汉时还有“邑”和“道”的设置。邑是皇后、公主的食邑，相当于侯。“道”据《汉

书》百官公卿表的解释，系属“蛮夷”之县，即在少数民族地区所设的县。

3、东汉的郡县制度

东汉的郡县制度大致沿袭西汉后期的旧制，不同之处如下。

东汉光武帝时，省内地都尉，惟边境地区保留其职。安帝间，属国都尉“别领比郡”，另外分领数县。这样，郡、国、属国就都变成郡级政区。安帝后，内地多事，都尉恢复，也可分领附近之县。至此，相当于郡级的政区遂增至四，即上面提到过的郡、国和属国，再加上都尉。这是郡级政区单位的变化。

县级政区也有变化。东汉时，增置公国，级别同于侯国，只是地位略高一些。

另一变化是武帝施行推恩令，使侯国改属中央，王国只能管县。此后，侯国变得太小，只有一乡至数乡之地，食一乡至数乡之税。到了东汉，推恩令取消，王国又能统领侯国了。但是此时所封的列侯，有县侯、乡侯和亭侯，其中只有县侯能称侯国，乡侯、亭侯太小，不能称呼，便都改归县管了。

按照史书记载，秦统一天下，置郡三十六。汉兴，立诸侯王国，又以郡大，稍复分设，武帝继之，再开三边。故自高祖遂增二十六，文、景各六，武帝二十八，昭帝一；迄于孝平，凡郡国一百零三，县邑一千三百一十四，道三十二，侯国二百四十一。疆域东西九千三百零二里，南北一万三千三百六十八里。民户一千二百二十三万三千六十二，口五千九百五十九万四千九百七十八。汉时开疆拓土，自番禺以西

至蜀南置初郡十七，都“以其故俗治，无赋税”，又募民徙边，在边地上屯田，建设水利，并将中原先进的生产技术传播到边境地区；同时采用“和亲政策”，与兄弟民族和亲。这些措施对加强各兄弟民族之间的团结和促进各族经济、文化的发展都十分有利，其影响也是深远的。

（二）魏晋南北朝时期的州郡县制度

自武帝广开三边和陆续收回王国的封地，特别是社会经济得到持续的发展，郡县增设很多。这样，就给中央直接管理郡县带来困难。为了解决这一问题，便有十三刺史部之设。十三刺史部也称十三州，最初是属中央的派遣机构，担负监察地方的工作，后来社会矛盾日趋尖锐化，必须授予刺史更多的权力，才能控制地方的动乱，于是十三刺史部就变成地方一级的政区，而形成州、郡、县的行政区划制度。此后，社会长期纷乱不息，导致分裂政权的产生和人口大规模的流动，于是又出现了侨州郡县的制度。下面先讲州的起源与演变，再谈这一时期州郡县制度的发展变化。

一、州的起源与演变

1、州的起源

《汉书》地理志称，黄帝之际，中国即已“画野分州，得百里之国万区”，后来“尧遭洪水，覆山襄陵，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”。就是说，州是开创于黄帝之时，尧承其制，再分天下为十二州，至禹更制，复作九州。

大禹治水的故事，春秋时代已经传闻，时人都把能够安

居乐业的生活，归于大禹治水的功劳，所以每当史书述及“禹迹”，都要联系“九州”。“九州”二字，早在春秋时代已见钟鼎文的记载，但没有州的具体名称。到了战国中期，《禹贡》一书出笼，才为之定下，指谓冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荊州、豫州、雍州和梁州。战国中期诸侯相互兼并，形成九强，九州名称的具体化恰在此时出现，或许与这样的政治形势有关。

九州亦称“九域”，或谓“九有”、“九隅”。古时，“九”是“多”的意思，不是实数。“州”则与“洲”通，指四面环水，中间有一土丘可让人居住之地。过去华北平原湖泊、沼泽很多，能够居住的仅限于一些受到湖泊、沼泽所包围的高地，所以早期的许多地名都以“丘”命名，如商丘、营丘、雍丘等等就是。据此而推，古代的九州未必属于行政区划，盖是一种地理知识和地理概念而已。

九州不是行政区划，这从《禹贡》之后人们对九州的说法不一，也可窥见。继《禹贡》之后，对九州的说法主要有三，其中《吕氏春秋》有始览谓是冀、兖、青、徐、荆、扬、豫、雍、幽；《周礼》职方考谓是冀、兖、青、荆、扬、豫、雍、幽、并；《尔雅》释地谓是冀、兖、营、徐、荆、扬、豫、雍、幽。

在汉代，人们都把《禹贡》列入《尚书》，作为经典著作看待，认为是禹时的著作，反映夏代的制度。又把《周礼》视为周人的著作，反映周朝的制度。到了东汉，时人又将西汉的《尔雅》误认是殷商的作品，是反映商朝的制度。至于《吕氏春秋》一书，系属杂家之作，儒家就不理会它了。我们说，九州要是真属行政区划，大家就都必须尊重事实，不能各说各的，只有属于学术方面的探讨，才能各自发

挥，各抒己见。这说明古时的九州，与后来作为行政区划的州，性质应是不同的。

再是十二州，《尧典》最先记载，不过州名的具体化比九州更晚，是至东汉才由经学大师马融悟出的。马融发现，《禹贡》的九州与《周礼》和《尔雅》不同，三者之间有三州的出入。于是就下断语，认定《尧典》所说的十二州即是冀、兖、青、徐、荆、扬、豫、雍、梁这样九个州，再加上《周礼》的幽、并二州和《尔雅》的营州。

但是青州、营州本为一地，这就留下漏洞，不能使人信服。故为弥合这一漏洞，郑玄便强辩说，营州是在辽东半岛，青州则在山东半岛。其实营州系以营丘得名，而青州的命名则是来自于五行的学说。汉代五行学说盛行，按照五行学说，东方谓“青”，山东半岛正处祖国东方，故以是名。因此，虽经郑玄的辩解，马融十二州的说法终究不能成立。

除此而外，又有邹衍的“大九州”之说。邹衍此人好说大话、怪话，他称“九州”是“大九州”中的八十一分之一，只能算是“小九州”。而当人们问他“大九州”是指那些州，却连他本人也都作答不了。通过这一实例尤足说明，古时人们所谈的州，不管九州、十二州，或者是大九州，“九”和“十二”并非尽皆指实的数字，在更多的场合下，指“多”的意思更明显；而且所谈的州，都是属于地理知识和地理概念的范畴，所以早期的州与后来的州，性质应不一样。

2、两汉时州的演变

按照史书记载，西汉武帝时设立十三刺史部，即十三州。此时，州刺史“为言犹参觐”，负责监察地方的工作。

地方的监察制度，秦代已经建立，由守、尉、监的监官分领其职。汉初，分封诸侯，王国占地甚多，中央只能管辖西半部的十多个郡，便将监官省了。到了汉武帝时开疆拓土，并将王国的封地收回，特别是随着社会经济的发展，郡县增加很多，中央已能控制一百多个郡，直接管理郡县遇到困难，即将全国分成十三个监察区，即分成十三个刺史部，也就是所谓的十三州，即冀州、兖州、青州、徐州、豫州、扬州、荆州、凉州、益州、幽州、并州和交趾、朔方二部。其中，交趾、朔方是武帝时“掠郅胡越，开地斥境”设置的；凉州则是本来九州中的雍州，益州又是本来的梁州，二者都是改名的。此后又增司隶校尉部，但不列入十三刺史部。

刺史的职权，最初是“周行郡国，省察治状，黜陟能否，断治冤狱，以六条问事”。所察六条除一条是监察地方“强宗豪右田宅踰制”外，其余都是事关郡守、都尉和侯国的吏治。刺史每年八月以中央派员的身分“巡行所部郡国”，治所不固定，“岁尽诣京都奏事”。那时候刺史只有劾举权，没有黜退权，要对地方官吏进行迁降赏罚，尚需经过丞相根据刺史的汇报派员案验，才能作出最后的决定。所以直到此时虽有州的建制，但州的刺史还不能算是地方的最高长官，因而州也不属于政区单位。地方上实行的仍然是郡县的二级政区制度。

汉武帝世，刺史的特点是“位卑权重”，官位不高，秩六百石，俸禄与中等县令相当，但却可以弹劾二千石的长吏。其时中央这样安排，是因考虑到刺史的官位不高，不给刺史较重的权力，就会受到地方上二千石长吏的刁难，使监察工作无法开展下去。相反，要是派去的刺史都是大员，官大权大，又会易于骄横跋扈，为非作歹，甚至形成地方势

力，与中央对抗，这对加强中央集权制也是不利的。所以就派官位低的人下去，既授他们较重的权力，“以六条问事”，让他们放手工作，又对他们的权力加以限制，明确规定他们“非条所问，即不省”。督察的范围超越了，同样也要受到惩处。

刺史地位的提高和引起地方政区制度的变化，是至成帝之际。西汉后期土地高度集中，农民失业而困于饥馑，“怨恨者众”，便纷纷揭竿而起，他们自称将军，略郡县，杀长吏。面对这样的局势，中央必须授予地方政权更多更大的权力，才能应付危机。于是随着刺史权力的扩大，刺史遂由地方的监察官逐步转变成地方的行政长官。这一转变是从绥和年间开始的。此时，“罢部刺史，更置州牧”，州牧的俸禄也由原来的六百石升至二千石，位次九卿。

迄至东汉，州牧的权力再次扩大。史书载：“建武十一年，初断州牧自还奏事”。以前刺史是中央派出的使者，每年都由中央委派下去，岁终必须返京奏事，现在变成地方的长官，有自己固定的治所和幕僚机构，且有黜退权，可以随时罢免地方官吏，不必年年返京奏事了。迨至建武十八年，州牧虽然又被改为刺史，但刺史的权力依旧很大。史书载：

“旧制，州牧奏二千石长吏不任位者，事皆先下三公，三公遣掾史案验，然后黜退。帝时用明察，不复委任三府，而权归刺举之吏”。到了灵帝间，黄巾起义，为了组织力量加以镇压，更“以九卿出使州牧”，让州牧统管地方的军、民、财政，州牧就变成地方的最高长官。至此，地方政区便由郡县二级制演变成州、郡、县的三级制了。

然而，由于州的地盘大，再加上州牧的权力重，故至东汉末，又导致州牧割据称雄的局面，走向封建统治者主观愿