

ZHONG GUO LI DAI ZHENG QU
HUA FEN YU
GUAN LI YAN GE

三危(?)

(合黎)

北京

恒山

碣石

冀

兖

青

雍

水

太华

桐柏

徐

梁

荆山

大荆山

水

荆

江

扬

(和夷)

衡山(?)

● 陕西师范大学出版社

管理沿革

政区划分与

中国历代

● 许正文 著

中国历代政区划分 与管理沿革

许正文 著

陕西师范大学出版社

中国历代政区划分与管理沿革

许正文 著

•

陕西师范大学出版社出版发行

(西安市陕西师大 120 信箱)

陕西省新华书店经销 国营五二三厂印刷

•

开本 787×1092 1/32 印张 4,875 字数 100千

1990 年 10 月第 1 版 1990 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-5613-0346-7

K·30 定价 2.10 元

自 绪

行政区划，简称政区，是一个国家在自己的领土上为使国家权力和执行国家任务的需要，并考虑到地理条件（如山脉、河流等）、历史传统、经济联系、民族分布等情况，进行分级管理而划分的若干地域单位和组织形式。它有一定的范围，但又不同于一般的地理区域，必须设官置守，有固定的行政中心，成为行使国家权力的一级组织。而一般的地区以及监察机构，派出机构，都不能算政区。

从性质上看，政区是国家政权机构的重要组成部分，随着国家的出现而产生，随着国家政治、经济和其它方面的发展而变化。从大的方面看，在我国历史上先后出现过分封制、郡县制、州府制、道路制、行省制五个阶段。政区划分时而二级，时而三级、四级，或密或疏，不一而足。但任何政区制度的形成都有它的渊源和发展过程，再加上各个地区发展的不平衡，即使在同一个时代内各地区推行同一制度，也有先后差别。

在这里我要特别向读者说明的是，历史上每个朝代的行政区划都是统治阶级为了加强自己的统治，对全国进行分区和对地方政权采取一定的组织形式的一种制度。这种政区制度，在我国由于缺乏对各朝代政区划分进行全面系统研究，甚至使人形成一种错误观念，以为每个朝代的各级政区数字一成不变，而正史地理志正是这种模式的范例，不明白这些

H072/03

地理志一般都仅代表某一绝对年代的各级政区数字，并非该朝代一成不变的常制。我的这个小册子，参考前代学者研究成果，将我国历代各级政区管辖区域大小、官吏设置多少，作一概述。

写作过程中，曾得到马正林教授的指导，魏耕源同志为本书作了不少工作，借此一并致谢。

1990年3月于陕西师范大学

目 录

自 序

第一章 先秦时期	(1)
第一节 夏、商、周时期.....	(3)
一、传说中的古代政区——九州制.....	(3)
二、畿服制.....	(5)
三、分封制.....	(7)
第二节 春秋战国时期.....	(10)
一、由分封制向郡县制过渡.....	(10)
二、郡县制与分封制的区别.....	(13)
第二章 秦汉时期	(14)
第一节 秦代政区划分与管理.....	(14)
一、关于秦郡的不同说法.....	(14)
二、县及县以下区划.....	(20)
第二节 两汉时期政区划分与管理.....	(21)
一、郡国并行制.....	(22)
1. 郡国增置	(23)
2. 郡国分类	(27)
3. 西域都护府的设置	(28)
二、县和县以下区划.....	(31)
1. 县的分类	(31)
2. 县以下的乡、亭、里组织	(33)

三、州的兴起·····	(37)
四、东汉时期·····	(39)
第三章 魏晋南北朝时期 ·····	(42)
第一节 三国西晋时期政区划分与管理·····	(42)
一、州制的发展·····	(42)
二、郡国的增置·····	(47)
第二节 东晋十六国南北朝时期政区划分 与管理·····	(48)
一、东晋十六国侨州郡县的出现·····	(49)
二、南北朝时期政区划分的增多·····	(51)
三、州郡官吏设置·····	(54)
四、县乡官吏设置·····	(57)
第四章 隋唐时期 ·····	(60)
第一节 隋代对地方政区划分的整治·····	(60)
一、对地方政区的整治·····	(60)
二、郡县二级制的与前不同·····	(66)
第二节 唐代对地方政区的继续整顿改革·····	(67)
一、州的变化·····	(67)
二、府和都护府·····	(68)
1. 府 ·····	(68)
2. 都护府 ·····	(69)
3. 羁縻州县 ·····	(71)
三、道的设置·····	(73)
四、从节度使到藩镇·····	(79)
五、县与乡里制度·····	(81)
第五章 五代十国、两宋、辽、金时期 ·····	(84)

第一节	五代十国政区划分与管理	(84)
一、	五代十国政区划分	(84)
二、	五代时期政治中心变化	(86)
第二节	两宋、辽、金政区划分与管理	(87)
一、	两宋的路	(88)
二、	两宋的府州军监	(91)
三、	两宋时期县及基层组织	(94)
四、	辽金时期	(98)
第六章	元明清时期	(105)
第一节	元代政区划分与管理	(105)
一、	行省制度的建立	(105)
二、	特殊的道	(109)
三、	路、府、州制	(110)
四、	县及县以下组织	(111)
五、	对东北、西藏、西南地区统治的加强	(112)
第二节	明代政区划分与管理	(115)
一、	承宣布政使司——省	(116)
二、	府、州	(121)
三、	县及县以下组织	(122)
四、	边疆少数民族地区的土司系统	(123)
五、	藩王制	(125)
第三节	清代政区划分与管理	(126)
一、	省制的发展	(127)
二、	府、直隶州、厅	(131)
三、	县及县以下的政权组织	(132)

四、边境地区政区设置·····	(134)
第七章 中华民国和新中国政区划分的变动·····	(138)
第一节 省制的变化·····	(138)
一、民国时期的省·····	(138)
二、新中国的省·····	(139)
第二节 地区、县、乡、镇组织·····	(142)
一、地区·····	(142)
二、县和区·····	(142)
三、乡和镇·····	(144)

第一章 先秦时期

我国是一个历史悠久的国家，从很早的古代起，我们中华民族的祖先就劳动、生息、繁衍在这广大的土地上。迄今所知道的我国境内最早的原始人，是距今 170 万年前的云南元谋猿人，距今 100 万年左右的陕西蓝田人，举世闻名的北京人距今也在 70 万年左右。大约从四五万年前开始，逐渐进入母系氏族公社时期，到约六七千年前的仰韶文化时期，发展到母系氏族社会的繁荣阶段。到 4000 多年前的龙山文化时期，便开始从母系氏族社会转变为父系氏族社会。从此，原始社会走向瓦解，奴隶社会开始萌芽。

从原始社会到奴隶社会之间，如果从元谋猿人谈起，经过了约 100 多万年的过渡时期。这个过渡时期的终点可以追溯到传说中的黄帝时代，经尧、舜、禹，直到夏代前期。这个过渡期的社会状况如何，《礼记·礼运篇》有一个大略描述：

大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独、废疾者皆有所养。男有分，女有归，货恶其弃于地也，不必藏于己。力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同。

在这个“大同”社会里，由于生产力水平低下，还没有剥削和压迫，生产资料公有制是生产关系的基础，“无私耕

私织，共寒其寒，共饥其饥”^①。建立在公有制基础之上的氏族公社，是依血缘关系自然结合起来的人类共同体，它是原始社会的基本经济单位和社会组织。为了组织氏族成员同自然的斗争，保持和维护氏族的生存，逐渐形成了选举氏族部落或部落联盟公共事务的首领，即“天下为公，选贤与能”，由他们来执行氏族全体成员所赋予的各种职责，既没有任何特权，也不脱离劳动，同一般氏族成员完全处于平等地位。历史上关于尧、舜、禹相继“禅让”的传说，就反映了当时推选部落联盟和氏族首领的情形。大家都按传统的习惯行事，“仁义不布而万物繁殖，赏罚不施而天下宾服”^②；“刑政不用而治，甲兵不起而王”^③。首领不称职时可撤换，严重危害氏族共同利益的要受到驱逐的惩罚，“流共工于幽州”^④，可算是氏族社会后期受到惩罚的一例。

随着生产力的不断发展，剩余劳动成果的出现，在氏族内部发生了贫富分化，少数氏族部落首领利用职权多占本氏族、本部落成员创造的剩余产品，并将战俘和本部落中最困苦的成员变为奴隶。这样便出现了最初的阶级分划，奴隶主和奴隶。阶级的出现为国家的产生提供了政治基础。我国的夏、商、周就是奴隶制的国家。为了维护奴隶主阶级的利益，也就相应建立了一套适应这种统治需要的地方制度，以便行使国家权力。

① 《尉繚子·治本篇》。

② 《淮南子·俶真训》。

③ 《商君书·画策》。

④ 《尚书·尧典》。

第一节 夏、商、周时期

一、传说中的古代政区——九州制

九州之说，起源很古，《汉书·地理志》序说：“昔在皇帝，作舟车以济不通，旁行天下，方制万里，画野分州，得百里之国万区。……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”。这是传说中黄帝时已“划野分州”，大禹时分天下为九州。

最早记载九州的是《尚书·禹贡》篇，分天下为冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍。每州举出两三个名山大川作为界点，不象后来的地方志中对各政区管辖的范围列出“四至八到”。大致说来，九州所在方位即：

冀州：为古黄河道中段北部地区，当时黄河从今山西省西境，经过河南省北部，沿着太行山转到河北省东北境，周匝三面，好象一袋形似的，那时人们称呼这块地方为冀州。

兖州：从冀州东部一直向南到济水，即今河南省的东北角、河北省南部、山东西部。

青州：位于兖州东部，即现在的山东半岛。

徐州：从青州而南，直到淮水，为今鲁南、苏北、皖北地区。

扬州：从淮河以南直到东海，跨今苏、皖两省南部及江西省东部，河南、湖北两省的东边一角。

荆州：扬州以西，包有江、汉、洞庭湖等流域，北起湖北荆山，南至湖南衡山之南，即今湖北、湖南两省大部 and 江

西省西部。

豫州：从荆山而北直到黄河，为今河南省大部 and 湖北省北部。

梁州：为今陕、甘两省秦岭以南，包括全部四川省境。

雍州：今陕、甘两省秦岭以北地区。

这是《尚书·禹贡》九州的大致区划。除《禹贡》九州而外，与其记载不同者还有《周礼·职方》九州，有幽州、并州，而无徐州、梁州；《尔雅·释地》九州有幽州、营州，无青州、梁州；《吕氏春秋·有始览》九州有幽州而无梁州。各书所记九州之名有所不同，所指地域也略有出入。营州：位于山东半岛。幽州：位于河北省中部以北，直到辽东。并州：为今山西南部。

汉代学者把《尚书·禹贡》九州释为夏九州，《尔雅·释地》九州释为商九州，《周礼·职方》九州释为周九州，合称“三代九州”。但《尚书·尧典》又有十二州之说，“肇十有二州”，未列州名。后汉时马融对此曾解释说，舜分冀州之北置并州，分燕置幽州，分齐为营州，共十二州。这不过是杂取《禹贡》、《职方》、《尔雅》所载州名去其重复者而成，况且营州和青州同属一地，只是名称相异而已。马融的学生郑玄解释说：“舜以青州越海而外，齐为营州”，认为营州在辽东、朝鲜北部。这也不过是汉武帝开拓疆域，以今喻古的一种解释罢了。

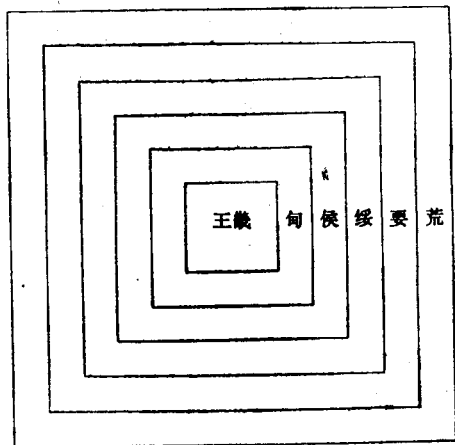
今人研究认为，《禹贡》系战国时人的地理记载，“九州”、“十二州”之说，都是先秦学者的一种理想，而不是真正的行政区划。它反映了春秋战国时期由于大国兼并，华夏族活动范围日渐扩大，统一趋势日渐成熟，人们的地理观

念也随之改变，“九州”被当做一种理想化的地方制度，反映着人们向往政治上的大一统思想。

《禹贡》九州，每州举出两三个名山大川作为分界点，可以说是以地理形势来划分区域的。又托名大禹治水，记载各州治理山川的经过，及土壤、草木、矿产，规定了各州田亩赋税的等级，运输贡赋到中央的路线等等。所以九州制只是地理区域而非行政区。又从九州所讲地域来看，几乎包有今天中国的大部分疆域，与夏、商、周三代的实际疆域不符，因而九州说并非出于三代，而是战国中期的东西。

二、畿服制

畿服制是与分州说并称的古代制度。最早见于《国语·周语》，“先王之制，邦内甸服，邦外侯服，侯卫宾服，夷蛮要服，戎狄荒服”，是谓五服。《禹贡》也讲五服，“五百里甸服，……五百里侯服，……五百里绥服，……五百里要服，……五百里荒服”。“绥服”即《周语》的“宾服”。就是以王都为中心，向四面扩张而去，即王畿以外四面各五百里的这块地方称为“甸服”，再五百里为“侯服”，……以此类推。如图：



甸服里的人民要把农产品送到王都那里去，因运输路线

远近，又规定近处要多送，不仅送谷物，而且要送稻秆以作牛马饲料，远处少送，但要精粮。即“百里赋纳总；二百里纳铨；三百里纳秸；四百里粟；五百里米”^①。侯服是天子分封给诸侯的领土，近处封小国，远处封大国。“百里采；二百里男邦；三百里诸侯”^②。甸服是介于中原和外族之间的地区，应当给它安抚和羁縻，既要推广中原文化，又要整顿武备来保护甸服和侯服的安全。“三百里揆文教，二百里奋武卫”^③。要服地区为外族所居，“三百里夷，二百里蔡”^④。对内三百里内要用王教去改化外族的礼俗，对后二百里内的外族只求守法，不求供赋役。荒服地区为五服末了和最后一服，外族居住，同时也是当时中国流放罪人的地方，“三百里蛮，二百里流”^⑤。内三百里内的外族，“王化”尚能被覆，后二百里内为游牧民族随水草而迁徙，来回流动。如此看来，当时的天下由东到西，由南到北，共计方五千里，中央政府势力所及的地方（即所谓“中国”者）只是方三千里，直属中央的只是方一千里之地。

《周官》和《职方》篇更分天下为“九服”，即方千里曰王圻（畿），其外方五百里曰侯服，又其外方五百里曰甸服，又其外五百里曰男服，再其外五百里以此类推，曰采服、卫服、蛮服、夷服、镇服、藩服。天下几达方万里之大，决非战国以前人的地理知识所及。《逸周书·王会》篇则又有“三服”之说，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。

①②③④⑤ 《尚书·禹贡》。

这个“畿服制”显然只是假想的，哪会有这样方方正正的区划。它与九州制又是相矛盾的。九州制假设的王都在冀州，属九州中偏北的一个州，与五服制把王都放在中心是不同的，两者划成地图则套不上去。这点连古代的经师们也不能自圆其说，蔡沈在《书集传》中说：“尧都冀州，冀州之北境并云中、涿，易亦恐无二千五百里，藉使有之，亦皆沙漠不毛之地；而东南财富所出则反弃于要、荒，以地势考之，殊未可晓。”

顾颉刚先生在《中国古代地理名著选读》一书中认为，五服制在古代是实际存在过的，“服”只是部或类别的意思，不是分疆划野，《禹贡》把各服的里数固定下来，反而成为一种幻想的制度了。并认为五服制的出现早于九州制。九州制在战国中期出现，但未得到政治家们采用，秦灭六国，立郡县，未在郡上加州，汉初也未分州。到汉武帝时尊重经学，才分十三州，但那只是监察区，实际仍由郡守来负责地方最高一级行政的。此后制度渐变，州刺史改为州牧，才成一级行政区。东汉末年曹操执政，才依了《禹贡》而定九州制度。

顾颉刚先生的结论是，五服制是在西周实行过的，到战国而消亡。九州制由战国开始酝酿，到汉末而实现。又可以说五服制以假而实真，由真而化幻；九州制以真而实假，由假而化真。问题这样回答，是否就算解决，还需继续研究。

三、分封制

分封制是种族奴隶制的统治形式，即用“封邦建国”、“分土封侯”的办法来划分区域，实行统治。相传殷商时期已实行分封，但如何分封，已难考究。而随着奴隶制统治的

巩固和加强，从盘庚迁殷后，便建立了都城中商，也称“大邑商”，随后又以都城为中心，将商朝直接的统治区划分成“东土”、“西土”、“南土”、“北土”。四方之内分别建立了许多巩固统治的据点。中商和各统治据点都修筑有城墙，商王和贵族们居住在城内，城邑四周称“鄙”，农业奴隶则居住在鄙内的一些小邑中，商王和贵族对他们直接进行统治，此为内服。除直接统治的内服外，还有外服，对外服的统治，一部分地区是由国王派遣商朝贵族进行统治，一部分地区是由臣服于商朝的大小部落或国家首领统治。商朝在对加强外服奴隶和平民统治中，为了发展自己的政治势力，还经常派贵族带领武装去边远地区进行军事征伐。为了控制被征服的广大地区，商王常把自己的亲系子弟分封在这些“外服”地区。后来逐渐发展成了诸侯国，从而形成分封制的先例。

到了西周时期，分封制成为地方行政制度。周王把王畿及其附近的地方，即今天西安至洛阳一带作为自己直接统治区，以外的地方分封给宗室贵族、功臣和古帝王之后，即诸侯。受封的诸侯在自己的封地内有极大的权力，而且世代相袭。相传西周主要有两次大分封，即武王伐纣以后及周公东征胜利后，先后分封的诸侯国达70国之多，实际上见于《春秋》经传的多达170余国^①。武王伐纣灭东方17国后所封的“功臣谋士”主要有：封太公吕尚于齐，都营丘（今山东淄博市），奄和薄姑是东方大国，曾助武庚叛乱，于是封周公旦之子伯禽做鲁侯，都奄（今山东曲阜）；齐、鲁两

① 《晋书·地理志》。