

● 中国文化史知识丛书 ● 主编 任继愈 ●



ZGWHSZS

中国历代行政 区划的变迁

周振鹤



中共中央党校出版社



●中国文化史知识丛书●主编 任继愈●

CHONG GUO WEN HUA SHI ZHI SHI CONG SHU

中国历代行政 区划的变迁

周振鹤

ADG23/05

22.3021
234

中共中央党校出版社

45771

(京)新登字 100 号

责任编辑 胡建华

封面设计 王 岐

版式设计 冯 力

责任校对 苏彰秦

中国历代行政区划的变迁

周 振 鹤

*

中共中央党校出版社出版发行

北京新华印刷厂印刷

*

787×960 毫米 32 开 4.5 印张 59 千字

1991 年 11 月第 1 版 1991 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—20000 册

ISBN 7-5035-0510-9/G·26

定价: 2.30 元

编者献辞

我们伟大的祖国在几千年漫长的发展中,创造了丰富、灿烂的古代文化。中国文化是中华民族延续和发展的精神支柱,它曾长期居于世界文明的前列,为人类的文明与进步作出了贡献,是世界文明史上的巨大财富。世界上的文明古国都曾对人类文化做过贡献,但是随着历史的前进,它们多衰落了。只有中国和中国文化屹立于世界之林,一脉相承,历久而弥新!

中国文化是个发展的、历史的范畴,具有包容性与持续性:首先,除了时代差异外,尚有着地域与民族的差异性。它是在连绵几千年中,以华夏民族为主体的中华民族各地域文化(包括中原文化、齐鲁文化、荆楚文化、巴蜀文化、吴越文化、岭南文化、闽台文化等)和各民族文化(包括壮、满、蒙、回、藏等中国56个民族的文化)长期

的、不断的交流、渗透、竞争和融合的结果。在这个意义上说，中国文化的发展是具体的、历史的、多地域、多民族、多层次的立体网络；其次，中国文化是起源于上古贯穿至现在，在黄河、长江及其周围地域形成并延续至今的中华民族共同文化、共同的社会心理与习俗的结晶。

继承中国文化遗产，并不是对古代文化毫无选择地一概接受，而是要继承其优良传统，摈弃其封建糟粕。

我们要继承、发扬中国文化优良传统的基本精神是指刚健自强的革新进取精神，注重道德教化，强调民族凝聚意识，以及重视历史智慧等几个主要方面。

今天，中国正处在向现代化迈进的新时期。了解过去的优秀文化，正是为了创造未来的新文化。这对提高民族自信心、增强民族的凝聚力，有着极为重要的意义。青少年是祖国的未来，民族的希望，广泛地进行传统文化的教育，既是当务之急，又是长远大计。要让中学生及具有中等文化程度的读者掌握中国文化史的基本知识，即了解中国文化的辉煌历史与它的优良传统，从

而给爱国主义打下稳固的思想基础,为建设中华民族的新文化创造条件。这是一件意义重大的事业,也是我们编辑这套丛书的初衷。

我们设计了历史、考古、地理、思想、文化、教育、科技、典章制度、军事、经济、文艺、体育、生活习俗等方面的 110 个专题,希望这一套丛书从多角度、多层次、系统地反映中国文化的主流与特点。如果海内外读者能从中认识中国文化的基本面貌,这就是编者的最大满足了。

对于本书的批评与建议,我们将十分欢迎。

《中国文化史知识丛书》编委会

1991 年 2 月 22 日 北京

《中国文化史知识丛书》

编辑委员会

主 编：任继愈

副主编：冯钟芸 游铭钧 焦树安 *

编 委(按姓名汉语拼音音序排列)：

戴念祖	郭齐家	金宜久
李思敬	卢海燕 *	骆桂明 *
马樟根	欧阳中石	庞 朴
戚志芬	任雪芳 *	沈心天 *
谭其骧	汤一介	王世民
王兆春	吴恩扬	吴 可 *
吴良镛	严如娴	张华纲
张明华 *	张习孔 *	赵 靖
赵匡华	钟碧惠	周 强
朱光暄		

〔有 * 者为执行编委〕

目 录

引言	1
一 从分土而治到分民而治	
——行政区划的由来	3
1 楔子	3
2 行政区划的由来	7
二 两度回光返照	
——郡县制的“封建”变形	15
1 汉代封建制的施行和纠偏	15
2 西晋封建的失误	22
三 两千年三循环	
——行政区划层级的增减	28
1 行政区划的层级与管理幅度	28
2 郡县二级制向州郡县三级制的转化	29
3 州县二级制向道(路)州县三级制的转化	37

4	省路府州县多级制向省县	
	二级制的简化	49
5	本章小结	59
四	量地制邑 度地居民	
	——行政区划幅员的伸缩	67
1	政区幅员的尺度	67
2	“百里之县”的相对稳定	70
3	“千里之郡”的缩小倾向	75
4	“万里之州”的起伏变化	85
5	政区幅员变化的特点	97
五	犬牙相入还是山川形便	
	——行政区域划界的原则	100
1	政区边界的概念	100
2	山川形便原则的运用	105
3	犬牙相入原则的萌芽与发	
	展	111
4	犬牙相入原则的极端化	118
	结语	129

引 言

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,这一过程叫做行政区划,这些区域称为行政区域,行政区划和行政区域也可通用,简称为行政区或政区。

政区由国家立法所创置或撤废,具有可变性的特点,因此叙述政区的实况必定要和一定的时期或年代相联系。截至1989年底,中国一共设有31个省级政区,336个地级政区和2181个县级政区^①。

政区还有承继性、延续性的特点,中国政区的现状是历史上长期发展演变的结果。例如省的创置自元代以来已有700年,而某些政区的边界至今已经沿用千年之久,更有许多县的名称和治所甚至长达2000年没有变化。政区的长期稳定对于封建社会的长期延续,对于文化的地域差异

^① 地、县级政区不包括台湾省。

都产生深刻的影响。为了理解这种影响,我们必须了解历史政区的演变过程。

行政区划得当与否,与国家的巩固、民族的团结以及经济文化的发展有着密切的关系。因此政区必须适时地进行调整改革,以适应社会不断进步的需要。鉴往知来,为了理解现在,规划未来,我们必须分析历史政区的演变规律。

一 从分土而治到分民而治

——行政区划的由来

1 楔子

公元前 221 年的某一天，刚刚统一天下的秦王嬴政在首都咸阳召开了一次具有深远历史意义的御前会议。会上的议程有两项：第一项是议帝号，第二项是定制度。

嬴政本来只是秦国的国君，现在六国灭，四海一，秦王已经成为天下的最高统治者，称号自然也要升级。嬴政认为自己功过三皇，德盖五帝，于是自定称号为“始皇帝”，群臣齐呼万岁，这第一项议程并没费什么周折。这一年也就自然从秦王政二十六年变成秦始皇二十六年了。

第二项议程却引起了一场大辩论。丞相王绾为首的一大帮子人主张恢复西周的封建制度，但李斯坚决反对，认为那样做日后又会引起天下大乱，只有采用郡县制，才

能保证国家安宁。秦始皇态度明确地站在李斯这一边，于是决定不立尺土之封，“分天下以为三十六郡”（《史记·秦始皇本纪》），在全国范围内建立起严密完善的以郡统县的行政区划体系。

这次御前会议在中国历史上是一座极为重要的里程碑。皇帝称号的采用表明皇权专制主义的成立，郡县制的抉择标志中央集权制国家的出现，这次会议等于宣告中国从此成为皇权专制的中央集权制国家。所谓皇权专制，指的是在中枢权力中，皇帝和以丞相为代表的群臣的一种分权形式。在这种形式中，皇权基本上不受任何制约。秦代以后，皇权专制越来越强化，从汉到宋是皇权压倒相权的时代，明代以后则皇帝合国家元首与政府首脑为一，皇权专制达到了登峰造极的地步。

所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。中央政府将全国领土划分为不同层级的行政管理区域，在各个区划内设置地方政府，并分配或授与地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。秦代以后的 2000 年，中央集权程

度也一步一步走向强化。虽然其间几度受到挫折,出现地方极端分权现象因而造成分裂割据的局面,但接踵而来的新的统一王朝执行的则是更加高度的中央集权。行政区划本来是地方政府的施政区域,到了宋代以后,已转变为中央官员的施政分区,中央集权制至此也达到顶峰。因此元代以后,分裂局面已不再出现。

虽然秦代到二世而亡,秦始皇在表面上未能实现其建立万世一系的统一大帝国的梦想,但由他所确立的皇权专制的中央集权制国家却一直延续下来,由他所推行的以郡县制为表现形态的行政区划体系也为历代所遵奉。

从秦到清,行政区划的形态有过纷纭繁复的变化,这些变化不但是中央集权与地方分权互为消长的表征,也是经济开发程度的标志和文化地域差异的体现,有时甚至是军事行动的结果。政区所有变化自然都是人为的,但同时又摆脱不了地理环境的制约。

行政区划不但有可变性的一面,还有稳定性的一面。任何朝代的行政区划都是

由前朝承袭而来再加以改造，而不可能有凭空创造。承袭的部分叫“沿”，改造的部分叫“革”，所以过去研究历史上行政区划变迁的学问属于沿革地理的范畴。

在我国，行政区划的重要性是很早就被认识到的。列于十三经之中的《周礼》，在每一篇的开头都有这么几句话：“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”这是说周天子在封邦建国的时候，先要确定地理位置，再划定国与野的区域，最后进行分设官职的工作，以完成管理百姓的措施。

《周礼》又称《周官》，是战国时（或认为是西汉）人的著述，但伪托为周武王之弟周公的作品，因此成为儒家的经典。“体国经野”一语后来也就被当成划分行政区域一事的雅称。很显然，只有先设置行政区划，才能派遣地方官员，也就是说，体国经野是设官分职的前提，所以《史记·秦始皇本纪》记载：“二十六年，分天下以为三十六郡，郡设守、尉、监。”

战国时候，人们已经认识到体国经野的重要。秦汉大一统帝国成立以后，中央政

府更把划分行政区域当作一件头等大事。因此，历代正史大都设有《地理志》（或《郡国志》、《州郡志》）专篇，以为该朝代行政区划的实录。唐代以后，又有许多全国地理总志和方志的编纂。专门论述典章制度的一些著作也有《州郡典》、《地理略》、《方輿考》一类的篇章，使我们今天有大量的文献资料可以利用，以探究行政区划变迁的真实面貌。

2 行政区划的由来

中国的文化过于古老，一切事物推其原始都要说得十分久远，传说在黄帝时代，就有划分政区的行动了。因此，班固的《汉书·地理志》一开头就说：“昔在黄帝，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。”

黄帝自来被看成是华夏民族的老祖宗，自然许多事物的发明权都要归功于他，一切典章制度也须由他首创。然而黄帝大约只是原始社会部落联盟的领袖，处于血缘关系的氏族社会中，自然不可能制定反映地缘关系的行政区划。相反倒是后人划

分政区的实际行为成为有关黄帝画野分州传说的基础。秦县的大小正是以“大率方百里”为准，所以才有黄帝“得百里之国万区”的故事产生。

《地理志》接着说：“尧遭洪水，怀山襄陵，天下分绝，为十二州，使禹治水，水土既平，更制九州，^①列五服，任土作贡。”如果说黄帝只是传说中的人物，画野分州的事不大可靠，一般人也许都会同意。但是对于大禹更制九州，却使许多人深信不疑。尤其是名列五经之中的《尚书》有《禹贡》一篇文字，详细地描述了九州的范围，五服的区划，自然容易使人信服。因此古今许多方志，在叙述本地区的历史沿革时，都要追溯到大禹时代的九州。其实《禹贡》也是战国时人的伪托，九州说不过是当时流行的一种乌托邦式的设想，除了《禹贡》九州外，上述《周礼》，还有《尔雅》、《吕氏春秋》也都有各自的九州系统。

不但大禹时代不可能有九州产生，就在国家出现之后，也并不立即就产生行政

① 传说中的九州是：冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍。