

|| 专 题 史 系 列 丛 书 ||



---

# 中国地方行政制度史

---

周振鹤 著

上海人民出版社

|| 专 题 史 系 列 丛 书 ||

---

# 中国地方行政制度史

---

周振鹤 著

上海人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

中国地方行政制度史/周振鹤著.

—上海:上海人民出版社,2005

(专题史系列丛书)

ISBN 7-208-05654-4

I. 中... II. 周... III. 地方政府—行政管理—  
政治制度—历史—中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 052089 号

责任编辑 王卫东

封面装帧 王晓阳

· 专题史系列丛书 ·

**中国地方行政制度史**

周振鹤 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 13.75 插页 6 字数 337,000

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-4,250

ISBN 7-208-05654-4/K·1117

定价 31.00 元

# 出版说明

在浩如烟海的史学著作中，专题史著作是专门性强而主题面广的一类学术研究专著。这类著作，以政治、经济、军事、文化、艺术、宗教、科学技术等领域的某一专题为研究对象，在广征博引文献典籍和考古发现及前人研究成果的基础上，钩沉稽玄、探幽发微、考镜源流、传承文明，力求翔实而又清晰地展现这些领域滥觞、形成、发展的历史轨迹；在加深对“通史”和“断代史”等相关领域的阐述方面，起着其他论著无可替代的独特作用。

上海人民出版社致力于专题史著作的出版。自20世纪50年代迄今，先后出版了长期从事专题史研究的专家、学者撰著的《中国货币史》、《中国古代冶铁技术发展史》、《中国印刷史》、《中国天文学史》、《中华文化史》、《中国民间宗教史》、《中国舞蹈发展史》、《中国杂技史》、《中国小学史》等一大批专题著作，受到海内外学界和广大史学爱好者的欢迎和好评。

为了满足学术界和广大读者的需要，我社决定组织出版“专题史系列丛书”，并从历年已出版的数百种专题史著作中遴选出一批学术价值较高、出版时间较长的图书，汇入“专题史系列丛书”，分批出版，以飨读者。

本丛书出版前，在编辑工作中，或由作者对原书作了必要的校订，或由编者对原书插图作了相应的技术处理。特予以说明。

## 作者简介



**周振鹤** 1941年生，福建厦门人。1958年入厦门大学矿冶系，1963年毕业于福州大学矿业系，1978年至1983年复旦大学地理研究所攻读硕士与博士学位研究生。1981年获历史学硕士学位，1983年获历史学博士学位。现为复旦大学历史地理研究所教授，博士生导师。中国地理学会历史地理专业委员会委员，中国行政区划研究会常务理事，中国海外交通史研究会理事，上海历史学会理事等。并任《历史地理》主编，《九州学林》编委等。曾任日本茨城大学、德国哥廷根大学、香港城市大学等客座教授。著有《西汉政区地理》、《方言与中国文化》(合作)、《中国历史文化区域研究》、《中华文化通志——地方行政制度志》等十余部。发表论文百余篇。

# 目 录

绪 言	1
楔 子	6
<b>第一章 从分土而治到分民而治——地方行政制度的由来</b>	9
第一节 对地方行政制度起源的误会	9
第二节 县制的起源	14
第三节 郡制的由来	30
第四节 战国时期的郡县制	31
<b>第二章 两度回光返照——郡县制的“封建”变形</b>	38
第一节 汉代部分封建制的恢复	38
第二节 西晋封建的失误	52
附说：封建与分封的异同	57
<b>第三章 两千年三循环——行政区划与地方行政组织层级的增减</b>	58
第一节 从郡县二级制向州郡县三级制的转化	59
第二节 从州县二级制向道(路)州县三级制的转化	65
第三节 从省路府州县多级制向省县二级制的简化	74
第四节 层级变迁规律的探讨	80

<b>第四章 体国经野之道——历代行政区划的变迁</b> .....	85
第一节 战国秦汉时期行政区划 .....	86
第二节 魏晋南北朝时期行政区划 .....	93
第三节 隋唐时期行政区划 .....	100
第四节 辽宋金时期行政区划 .....	109
第五节 元明清时期行政区划 .....	121
<b>第五章 上下相维、轻重相制——历代地方行政组织沿革</b> .....	140
第一节 秦汉时期地方行政组织 .....	140
第二节 魏晋南北朝时期地方行政组织 .....	145
第三节 隋唐时期地方行政组织 .....	153
第四节 辽宋金时期地方行政组织 .....	165
第五节 元明清时期地方行政组织 .....	183
第六节 地方行政组织变迁的基本特点 .....	196
<b>第六章 量地制邑、度地居民——行政区划幅员的伸缩</b> .....	200
第一节 政区幅员的尺度 .....	201
第二节 “百里之县”幅员的相对稳定 .....	202
第三节 “千里之郡”幅员的缩小倾向 .....	206
第四节 “万里之州”幅员的起伏变化 .....	212
第五节 行政区划幅员变迁的特点 .....	223
<b>第七章 犬牙相入还是山川形便？——行政区域划界的</b>	
原则 .....	226
第一节 政区边界的概念 .....	226
第二节 山川形便原则的运用 .....	230
第三节 犬牙相入原则的萌芽与发展 .....	236

---

第四节	犬牙相入原则的极端化及肥瘠搭配原则·····	241
第五节	建置管理方面的犬牙相制·····	248
<b>第八章</b>	<b>外重内轻还是内重外轻? ——地方行政制度变迁中的政治因素·····</b>	<b>250</b>
第一节	内外轻重的转换·····	250
第二节	政治主导原则·····	253
<b>第九章</b>	<b>遥领、虚封与侨置——虚幻畸形的地方行政制度·····</b>	<b>260</b>
第一节	遥领与虚封制度·····	260
第二节	侨州郡县·····	263
第三节	畸形的双头州郡·····	276
<b>第十章</b>	<b>从北密南稀到南密北稀——行政区划与地方行政组织分布的变迁·····</b>	<b>280</b>
第一节	行政区划的置废分合·····	280
第二节	古代经济重心从北到南的转移·····	285
第三节	南方和北方政区分布密度的逆转·····	288
第四节	东南地区经济发展与政区分布的关系·····	292
第五节	移民和政区置废与分布的关系·····	294
第六节	交通路线与政区分布的关系·····	297
第七节	非经济因素对政区分布的影响·····	299
<b>第十一章</b>	<b>赤、畿、望、紧、上、中、下——行政区划和地方行政组织的等第变化·····</b>	<b>308</b>
第一节	县级政区的等第·····	309
第二节	统县政区和高层政区的分等·····	320



第三节	政区分等的意义和作用·····	328
<b>第十二章</b>	<b>都尉、都督、都护府和都司卫所——军管型的特殊     地方行政制度·····</b>	<b>333</b>
第一节	两汉魏晋的都尉·····	333
第二节	两晋南北朝之都督区、总管区与行台区·····	337
第三节	汉唐的都护府·····	349
第四节	北魏的镇戍·····	351
第五节	明代的都司卫所·····	354
附说	宋代的军·····	357
第六节	军事因素对于行政区划的影响·····	358
<b>第十三章</b>	<b>道、左郡和土司——少数民族地区的特殊行政     制度·····</b>	<b>363</b>
第一节	秦汉的道和初郡·····	364
第二节	南朝的宁蛮府、左郡左县和徭郡僚郡·····	365
第三节	魏晋十六国与北朝的诸部护军和部落酋长制·····	373
第四节	唐宋羁縻州郡与明代羁縻都卫·····	376
第五节	元明清的土司制度·····	382
第六节	清代边区的特别行政制度·····	390
<b>第十四章</b>	<b>六六三十六——地方行政制度变迁中的文化     因素·····</b>	<b>395</b>
第一节	地方行政建置和数的关系·····	395
第二节	地方行政建置与宗教的关系·····	397
第三节	行政区与文化区的契合·····	401

---

余 论	405
第一节 历史的回顾	405
第二节 现状的分析	407
第三节 将来的展望	412
索 引	420

## 绪 言

地方行政制度的研究应由两方面的内容所组成：一为行政区划，二为地方政府，亦即地方行政组织。恩格斯曾说：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民……这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共同的。”〔1〕因此，任何一个国家，除非版图特别狭小，必然要将国土分成有层级的区域——这些区域就是各级行政区划，并在相应各级区域中设置地方政府，才能对国民进行施政治理。除了极特殊的情况，很少有由中央政府直接管理国民之事。中国自古以来就是行政制度发展十分完善的国家，《周礼》一书就是理想与现实行政制度的反映，该书在每篇的开头都有这样的话：“惟王建国，辨方正位，体国经野，分官设职，以为民极。”在这里，“体国经野”与“分官设职”正是划分行政区域与建立地方政府最简捷的说法。

中央政府必须通过各级地方政府才能管理国家，因此国家的发展与社会的进步无不依赖于中央与地方行政制度的协调与完善，尤其地方政府是联系中央与民众的中介机构，基层地方政府更是直接管理的行政机构，因此在某种意义上来说，地方行政组织的重要性有时还超过中央政府。但历来研究行政制度，都是重中央而轻地方，至今专门研究地方行政制度的著作还很少见。而在少数研究地方行政制

---

〔1〕《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社1972年版，第166—167页。

度的著述中,又是只偏向于地方职官制度的探讨,极少将行政区划也作为研究对象,对于政府运转机制的研究也同样不引人注目。另一方面,对于行政制度的研究历来又较偏重于一般和正常的制度,于特殊制度则寓目较少。而在历史上的任何时期,都有特殊地方行政制度的存在,而且只有在特殊制度与一般常规制度并行的情况下,才得以使国家管理正常化。

与此同时,对于历代行政制度的研究,一般多纵向进行沿革的叙述。沿革的叙述只使人看到制度发展的纵向脉络,不易发现各项制度之间的横向联系与某项制度内部存在的“合理内核”,因而难以表现行政制度赖以产生的基础与得以发展的原因,以及所以发生变迁的规律。横向的写作则应该弥补这一缺憾,将有关制度以类相从,先横向剖析,再纵向梳理,以期在说明历史事实的同时,揭示事物演变的内涵与规律。

基于上述的思想,本书并重行政区划与地方政府两方面的研究,而不偏废任何一方。全书的基本结构大致如下:首先分析地方行政制度之由来,说明这一制度并非自古就已存在,而是国家发展至一定阶段,伴随中央集权制的形成而产生的。接着以行政区划与地方政府层级的循环变化作为主线,去理解两千年中地方行政制度变迁的实质。然后分别以两章的篇幅简述中国历史上行政区划和地方职官的具体演变过程。在此之后再从政区的幅员、边界、政区和地方政府的等第、地理分布等要素的变化去分析政治、经济、军事、文化等背景对于地方行政制度发展的影响。最后是各种特殊地方行政制度的阐述,这些制度多实行于民族区域和边疆地带,是地方制度的不可或缺的重要组成部分。

历史研究的目的不单在于历史面貌的复原,还在于明晓历史现象产生的背景,因此地方行政制度史一方面要有丰富的史实作依据,依靠这些史实去展现历史上地方行政制度的变迁全过程,另一方面

又要从变迁的过程中去发现产生变迁的原因和规律,以便能为将来地方制度的改革提供借鉴的基础。今天的现状是历史发展的结果,我们不可能割断历史去理解现状。尤其地方行政制度,更尤其是其中的行政区划,不但有可变性的一面,更有承继性、延续性的一面。中国政区的现状并非凭空而来,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七百年,而某些政区边界的划定至今已有上千年,个别县的幅员甚至长达两千年没有大的变化。地方政府组织表面上可变性较强,但实质上与历史上的制度也有承继性的关系,无论是层级的划分或机构的设置都不能与前代无关。

地方行政制度得当与否,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,因此任何制度都必须适时地进行调整和改革,才能适应社会不断进步的需要。鉴往知来,为理解现在,规划未来,我们必须了解过去,分析历史时期地方行政制度的演变过程。新中国成立以来,仅在设置新省方面,就有三个不同的结果,平原省的教训,三峡省的谨慎(即将建立,而终于撤销)以及海南省的水到渠成,都与历史背景与地理基础有关。目前的中国正处于地方行政制度变革时期,新型政区以及相应行政组织的出现正在迫使人们去思考其合理性,试图从历史的启示中寻找更加合适的行政改革途径,以适应经济制度大变革的越来越迫切的要求。从二十世纪八十年代以来,整县改市和市管县体制的推行十分迅猛,这一改革利弊如何还处于实践的检验之中,在这方面,以古为鉴与以洋为鉴都是必要的。近年来,对于地方行政制度的改革引起越来越多的关注,例如通过缩小省区幅员以简化政区及地方政府层级的建议已见诸有关著作,在这样的形势下,更多的人想了解历史上行政制度的变迁过程,以加深对现状的了解和对未来的规划,就是很自然的事了。本书的写作正希图能对关心过去的读者提供必要的基础知识。

中国历来重视行政管理工作,因此留下丰富的有关地方行政制

度的史料。在正史中有职官志(百官志)记述官员的名称与职掌,有地理志(郡国志、州郡志)记载某一断代行政区划的实况。正史中的记载多是本朝之事,合而读之,就大略显出历代的官制和政区的沿革,从中可以透视行政制度的变迁过程。但在职官志中,中央官制是重点所在,地方官制则往往语焉不详,只占很小的篇幅;同时在地理志中能直观看到的只是各级政区地名的变化,对于政区的层级、幅员、边界和地理分布情况的变化是不加说明的,而这些变化却是研究地方行政制度变迁的重要关键。

除了正史以外,传世的史籍还有政书一类的文献,如《通典》、《通志》与《文献通考》(合称三通)及其延伸性的同类著作十通中,也有职官典、州郡典等篇章可资参考。除十通外,专述典章制度的史书还有会要、会典一类,如《唐六典》、《唐会要》、《宋会要辑稿》、《明会典》、《大清会典》等;专述地理的还有全国地理总志,如《元和郡县志》、《太平寰宇记》、《大清一统志》等;专述官职的还有《职官分纪》、《大明官制大全》、《历代职官表》等。此外,还有大量的笔记、文集、奏议、档案也都包含有官制、政区、行政管理、运转机制方面的史料。除了传世的文献而外,中国历史上,尤其是近代以来,还有大量出土文物,或以文献面目出现,或以器物形式问世,也都有第一手史料或佐证材料的价值。但所有这些史料还必须进行爬梳整理、考证订讹,才能用来作为著述地方行政制度志的基本材料。

史料可能相互矛盾,可能残缺不全,除了整理以外还要有研究工作,或化解矛盾,或以推理弥补史料不足,才能明白制度真相。但即便经过研究考证,由于文献记载(包括传世与出土两方面)缺佚过甚,也不一定就能完全复原历史本来面目,例如对于辽代的地方官制,至今尚未研究清楚,不清楚的部分只能暂时阙以存疑。

在史料齐备的情况下还有研究方法的问题。是就史料平铺直叙复原史实了事,还是以发现制度的内在机理为目的,而采用新的研究

方法,例如不但要总体认识政区变迁过程,而且还应从其层次、幅员、边界、地理分布、等级高下来分析其变迁的本质。从秦到清,地方行政制度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,文化地域差异的体现,有时甚至是军事行动的结果。除了可变性的一面,行政制度还有稳定性的一面,任何朝代的制度都是由前朝承袭而来再加以改造,而不可能无中生有。承袭的部分叫“沿”,改造的部分叫“革”,本书就试图从新的角度来理解地方行政制度的历史沿革过程,因此书中不少内容都是个人研究的心得,而非学术界已有成果的总结。当然,要完全做全新的研究并不容易,必须靠政治学、历史学、地理学和其他学科的努力。笔者不敏,只是做了初步的尝试,效果如何,敬待指正。

# 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。即所谓“天下大定，今名号不更，无以称成功，传后世”。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。《史记》对这场辩论是这样描写的：“丞相绾等言：‘诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以镇之。请立诸子，唯上幸许。’始皇下其议于群臣，群臣皆以为便。廷尉李斯议曰：‘周文武所封子弟同姓甚众，然后属疏远，相攻击如仇讎，诸侯更相诛伐，周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制，天下无异意，则安宁之术也。置诸侯不便。’始皇曰：‘天下共苦战斗不休，以有侯王。赖宗庙，天下初定，又复立国，是树兵也，而求其宁息，岂不难矣？’廷尉议是。”

以丞相王绾为首的一大帮士人主张恢复西周封建制度，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，亦即“海内为郡县，法令由一统”，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”，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。秦代以降，皇权专制越来越走向强化，从汉到宋是皇权逐渐压倒相权的时代。北宋时候，皇权已经高度专制，时人形容当时的专制情况说：“百年之忧，一朝之患，皆上所独当，而群臣不与也。”明代以后则皇帝自兼丞相，合国家元首与政府首脑为一，于是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，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。秦代以后的两千年，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强化的中央集权。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，中央集权制此时也达到巅峰状态，因此元代以后，分裂局面已不再出现。

虽然秦代二世而亡，秦始皇在表面上未能实现其建立万世一系的大帝国的梦想，但由他所确立的皇权专制的中央集权制国家却两千年一贯制地延续下来，由他所推行的以郡县制为表现形态的行政区划与地方政府体系也为历代所遵奉。

由此可见，由行政区划与地方政府组成的地方行政制度，并非自古以来就有，而是国家发展至一定阶段以后的产物。事实上，“地方”这一概念是与“中央”相对立而存在的，因此地方行政制度也要产生