

中山大学学术研究丛书

广东 政区体系

——历史·现实·改革

司徒尚纪◎著

中山大学出版社

前 言

行政区划体系是国家行政管理的区域组织系统，在我国存在已有几千年的历史。历代王朝对政区划分都十分重视，视为巩固其统治的基本手段和国家权力再分配的有效途径。近现代中央政府对此更重视有加，作为实施国家大政方针的一件头等大事。故从上世纪末到本世纪三四十年代，在我国兴起过关于省制、迁都等问题的讨论热潮。中华人民共和国成立后，政区划分变动频繁，既有过成功也有过失误。近年来，随着改革开放的深入和扩大，政区体系改革的必要性和迫切性与日俱增。特别是近年“建市热”在全国蔚成风气，已成为政区体系改革的主流，并形成多种政区结构和模式，在国家政治、经济和社会生活中产生很大影响；但对其利害得失，见仁见智，难以论定。这就有必要一方面从我国政区体系历史演变规律和经验中吸取有益成分作为借镜，另一方面从我国政区体系现实出发，对其作出恰如其分的评估，为改革和完善政区划分与管理体制服务，同时也为预测和规划一个科学合理、有远见的行政区划和管理体系提供参考。

正是出于这种目的，在我国沉寂多年的行政区划研究近年始见复苏，出版的论著也不少，例如作为《行政区划系列丛书》组成部分的就有张文范主编《中国省制》、浦善新等著《中国行政区划概论》、中国行政区划研究会编《中国行政区划研究》等，地方性行政区划研究则有广东省行政区划研究会编《沿海地带行政区划研究》（论文集），还有孙关龙著《分分合合三千年》，以

AM 1543 11

及刘君德新作《中国行政区划的理论与实践》等。这不仅为在我国兴起较晚、基础理论薄弱、空白领域尚多、某些领域甚至被视为禁区的政治地理学增添异彩，而且可为当前政区体制改革服务，同时也带动本学科发展。因为行政区划地理是政治地理学一个组成部分，以它为突破口或切入点，容易取得研究成果，也适应我国政区体制改革对这门学科的要求。但在我国目前方兴未艾的行政区划地理研究中，从沿革地理研究多，结合现状的研究少；从行政职能、管理方面研究多，从区划空间过程、结构，以及不同区划空间结构方案所产生的社会经济和生态效应的区域对比研究少。这就有必要不仅在理论上，而且在个案分析上对此作深入、详尽的研究。这也应成为行政区划地理研究的一个方向。

正是抱着这样的目标，笔者选择了有着显著的地方特点、又处在我国改革开放前沿地区、政区体系正在发生重大变化中的广东作为研究对象，并获得国家自然科学基金的资助，而历时近三年而完成的这部作品，即为这项研究的主要成果。

广东自然、人文、历史条件复杂多样，沿海与内地、山区与平原、汉族和少数民族地区的社会经济发展水平差异很大，历史遗留下来的政区建置问题本已不少，而广东现在又是我国率先试行市管县体制的省区之一，“建市热”兴起，已形成多种政区结构和模式。它们的各种空间过程和结合也很复杂，区域效应差异很大，亟需加以梳理和评估。但是，政区体系的各种变化，多凭经验行事，带有一定的盲目性和随意性，缺乏科学对比和区域空间分析，也很少从宏观战略角度对政区体系变化进行预测或规划；另外，行将到来的港澳主权回归，也使广东面临着与香港、澳门两个特别行政区的各种关系问题。所以总结广东政区划分的历史经验，妥善处理各种矛盾和问题，理顺当前各级政区关系，建立一个科学合理、适应不同类型地区需要的政区体系架构和管理体制，已成为当前政区体制改革的当务之急。而这都离不开对

构成政区各种要素和它们的地域组合与流动的区域效应的对比分析。本项目即力图以此为核心，开展从广东政区历史到现实以及改革等众多方面的研究，提交的成果将不仅能为广东政区体系的构建提供决策上的一种参考或选择，也希望能为全国同类地区政区体系改革或规划，提出一种借鉴模式或者范例。

本书分七章，首述广东政区体系建置的基础，续及广东政区体系历史演变、空间结构及其转化、评估，以及市管县体制的区域效应比较，最后是改善广东政区空间体系的对策与措施。由于香港和澳门历史上曾为广东政区的一部分，现在和将来与广东政区关系都很密切，故增设广东与香港、澳门特别行政区空间关系一章，并以此作为菲薄献礼，歌颂港澳回归这伟大时刻的来临。

行政区划是一项庞大的系统工程，涉及自然、人文社会和历史科学众多方面。本书仅从政治地理学角度，着重在政区空间结构及其区域效应比较层面上探讨广东政区体系问题，这对整个行政区划科学来说显然是很不足的。另外，加上笔者学识浅薄，时间仓促，又是在没有先例可援情况下开展这项研究的，所以展现在读者面前的这部作品，错漏、可议之处在所难免，敬请读者批评指正。书中涉及一些地市等单位，如有失实之处，也请他们原谅。但不管怎样，本书仅想作为引玉之砖，祈求今后有更多更出色的同类作品问世，为复兴、繁荣我国政治地理学，特别是我国行政区划的改革和完善，贡献绵薄之力。

最后，谨向资助本项研究的国家自然科学基金委员会，以及资助成果出版的中山大学出版社，特致感激之忱。

司徒尚纪

1997年5月1日于广州中山大学

目 录

第一章 广东政区体系建置基础	(1)
第二章 广东政区体系历史演变	(18)
第一节 古越族土邦小国为岭南政区建置前身	(18)
第二节 秦汉为广东政区建置初始	(23)
第三节 东晋、南朝广东政区体系急剧膨胀和更替	(27)
第四节 隋唐广东政区省并和分等	(35)
第五节 宋元广东新政区创立和地区分布趋于平衡	(39)
第六节 明清广东政区体系格局定型和平衡发展	(52)
第七节 民国时期广东近代政区格局建立	(61)
第八节 建国后广东政区大变动和市管县体制建立	(68)
第九节 广东政区体系空间演变规律	(83)
第三章 广东政区体系空间结构及其转化	(91)
第一节 政区体系空间类型	(91)
第二节 各类型政区的功能	(95)
第三节 各类型政区的空间分布	(98)
第四节 政区体系空间关系	(101)
第五节 政区体系空间结构转化	(107)
第四章 广东政区体系空间结构评估	(115)
第一节 政区体制改革适应了改革开放新形势的需要	(115)
第二节 政区转型、升级的作用	(119)
第三节 撤县设市与城镇化	(127)
第四节 在经济低谷地区设市与区域发展	(135)

第五节	在侨乡设市促进外向型经济发展·····	(141)
第六节	撤县设市推动城镇建设·····	(146)
第七节	广东政区转型升级的困惑·····	(155)
第五章	广东市管县体制的区域效应比较·····	(175)
第一节	市管县体制与广东发展区域差异·····	(175)
第二节	撤县设市与区域点轴发展和梯度推进·····	(180)
第三节	政区转型升级与区域多级极化和辐射发展 ·····	(186)
第四节	市管县比例地区不平衡及其效应·····	(206)
第五节	市管县体制与产业结构变化的区域效应·····	(216)
第六章	广东与香港、澳门特别行政区空间关系·····	(222)
第一节	港澳历史上是广东政区的一部分·····	(222)
第二节	近代英占香港地区的形成·····	(229)
第三节	中国政府和人民为收回港澳主权的斗争·····	(230)
第四节	香港、澳门两个特别行政区的建置·····	(233)
第五节	粤港澳传统的空间关系·····	(235)
第六节	港澳两个特别行政区成立后粤港澳空间关系 的新发展·····	(240)
第七节	港澳回归与粤港澳边界·····	(255)
第七章	改善广东政区空间体系的对策与措施·····	(263)
第一节	调整政区空间体系应遵循的原则·····	(263)
第二节	调整广东政区空间体系的措施·····	(271)
第三节	实行市县分等级管理体制·····	(285)
第四节	加强行政区域边界管理·····	(292)
第五节	借鉴港澳行政管理成功经验·····	(298)

第一章

广东政区体系建置基础

行政区划即一个国家在其领土上实行行政管理的地域划分，也是实施国家管理权力的一种空间组织形式，包括地域范围、等级层次及行政中心的划分等。它虽然属于上层建筑和政治体制的范畴，但却是社会生产力发展的产物。如马克思说：“在生产力发展的一定阶段上，总是需要一定的空间。”^[1]行政区划既然是国家行政管理在空间上的表现，就不能不涉及所在地区的自然、经济、社会和历史等因素，包括地理条件、政治、经济水平、人口、民族、习俗、语言、军事、心理和历史习惯等众多方面。古今中外任何行政区划都是建立在这些因素综合作用基础上的；同样地，评价政区划分或调整政区的标准之一，也视它们是否与这些因素相协调或适应。

政区划分的结果，必然形成一个由等级和层次不同的一系列地域空间单位组成的政区空间体系，它比单个政区复杂得多。另外，任何政区都属历史范畴，每因时代更替而变迁，所以应对政区进行动态即历史的分析。这也是一个不可忽视的建置基础。

1. 地理条件

地理条件及其分布格局历来被政区划分所重视，特别是具有分界意义的山脉、河流往往成为政区分界所在，而独立流域或其他地理单元则成为某一政区空间范围。

广东介于山海之间，北峙五岭，南临涨海（即南海），阴那山、莲花山、罗浮山与十万大山、六万大山雄峙东西，境内西、北、东江辐辏，汇合广州，形成向心状水系，造就了一个相对封闭和半封闭的地理单元，在政治上产生重大影响，即削弱了中原王朝对其的控制，使之更具政治上独立性；加上物产丰饶，给养充足，自古即为政治家、军事家用武之地，也为他们政治军事割据提供地理基础。故司马迁说：“番禺（实泛指岭南）负山险，阻南海……可以立国。”^[2]南汉时黄损对南汉主刘鋹说：“陛下之国，盖举五岭而表之，所谓金城汤池，用武之地也。”^[3]清顾祖禹则进一步指出：“广东之地，介于岭海间。北负雄韶，足以临吴楚；东有潮惠，可以制瓯闽；西固有高廉，扼交邑之嚟吭；南环琼岛，控黎彝之门户。而广州一都，屹为中枢，山川绵邈，环拱千里，足为都会矣。”^[4]故历史上汉初有赵佗建立起“东西万余里”之南越国，凡五主 93 年；唐末南汉立国四主 55 年；另有东晋卢循、南梁萧勃、南陈欧阳纥、隋末萧铣、唐末黄巢等，皆想利用岭南割据一方，虽由于多种原因未能得逞，但无疑是看中了岭南政治地理上的特征。

另外，岭南的地理独立性又使政治稳定，政区变化小，与中原地区形成鲜明对比。例如秦末天下大乱，岭南未受兵燹之患；西晋以降，中原板荡，人民流离失所，“余广州，皆平康”^[5]；中唐安史之乱，但干戈不及岭南。这些情况使业已形成的政区格局免受较大冲击，易为后世所继承和发展。

岭南地理环境相对一致的格局，即无论地形、气候、水文、植被、土壤等都有热带亚热带自然地理特征，由此影响到当地农作、物产、聚落、居室乃至人的精神风貌。特别是横亘北部的南岭山地，对广东北界形成有很大关系。历代封建王朝都非常重视这种地理环境相对一致对政区建置的意义，故在历史上大部分时间里，把岭南划为高级政区单元，如秦之南海、桂林郡和象

郡，汉交州下之南海、合浦、苍梧、珠崖、儋耳诸郡，唐之岭南东、西道，宋之广南东、西路，明清之广东、广西省等。虽然也有个别朝代出于军事目的，有意识地突破自然界线，例如汉代将粤北、元代将岭南全部划归岭北，而不以南岭为界，但这并不妨碍广东政区建置的基本特征和总的发展趋势。

广东境内山川分割，内部差异较大，由此产生的区域特色也很明显，成为次一级政区建置的基础。按照自然地带性和非地带性相结合原则，广东综合自然区划把全省分为粤东北、粤北、东江韩江中游、西江北江中下游、粤东沿海、粤中、高化、罗（定）阳（两阳）、琼雷、东沙西沙中沙和南沙群岛等 10 个基本区域。其中珠江水系各支流、沿海各独流入海河流，以及若干北东—南西走向山脉，成为各区域天然界线。它们所在区域，往往是各级政区的主要范围。例如西起惠阳大亚湾、东北直抵大埔的长达 400 多公里的莲花山脉，作为粤东水系重要分水岭，划分了东江和韩江水系，为历史上惠州府和潮州府分界；平行于东江右岸的罗浮山脉，划分了清代嘉应州和连平州；起于粤赣边境西南直下广州白云山的九连山脉，为东江和北江分水岭之一，其东属元代惠州路、明清惠州府，其西为粤北，即唐宋以来的韶州（或路、府）和南雄州（或路、府）；西江中下游地区的山脉多呈北东—南西走向，河流多斜穿山脉而过，形成水上交通线，故山川限制作用被削弱，整个西江中下游流域到明清时发展为肇庆府主体。至沿海独流入海的许多小河流域范围不大，往往是次级政区所在。如鉴江流域，宋元为高州（路）、化州（路），明清为高州府；雷州半岛南渡河流域长期为雷州（路、府）所在；漠阳江流域，宋元同属南恩州。现代广东地级市一级政区多为继承过去府（州）发展而来。但不管它们历代如何变化，其形成每与珠江某一支流或其他小河有关，如东江、西江、北江、韩江、鉴江等。至于县作为基层政区，受地形因素限制更大，山间盆地、小河河

谷、河岸平原、冲积平原、小三角洲等都是立县优先选择的区域，如兴宁盆地、梅县盆地、南雄盆地、乐昌盆地、英德盆地、清远盆地、罗定盆地、漠阳江河谷、潭江平原、增江平原、东江三角洲等分别设置为兴宁、梅县（州）、南雄、乐昌、英德、清远、罗定、阳江、阳春、台山、恩平、开平、新会、增城、东莞等县市。

一些特殊地理区位，也对政区建置产生重要甚至决定性的影响。近年珠江口附近深圳、珠海两个经济特区也同是地级市行政区，即因为紧靠香港、澳门这两个特殊政治单元（同时又是亚洲乃至世界性金融、商贸、航运和旅游中心）而设置的。

2. 政治目的

行政区划作为上层建筑，首先是一个国家进行行政管理的基本手段，是政权建设的基础和重要组成部分，反映了统治阶级的意志和愿望，具有明显的政治目的。在中国封建时代，行政区划都是分权、限制地方和其他政治势力发展的一种途径。所以，政治目的是影响政区建置的另一个重要因素，古今中外莫不如此。

古代广东开发较迟，政治上落后于中原，加上地处偏僻，封建王朝每有鞭长莫及之感，故在行政区划上常采取羁縻政策，给地方保留较多权力，甚至氏族制度。如晋代以后，南朝统治者对俚人（越族）渠帅实行羁縻政策，在原地大量封官，所以广州地区和粤西等地（州郡）县不断增加，州县辖境日益缩小，造成地方官僚机构的臃肿。而在俚人聚居之地，身任州郡长官的土著渠帅对部民任意盘剥，积累了大量财富和“生口”（奴隶），所任官职又是父死子继，因而政治经济特权得以长期保持，粤西、南路一带成了少数渠帅世袭领地，他们的势力足以左右地方政局。如泷水（罗定）陈佛智、罗州（今茂名一带）庞靖、冈州（今新会一带）冯岑翁、番禺王仲宣等多成为地方割据势力或其附庸。到

隋末唐初，实际统治粤西、南路和海南岛的冯冼家族不但担任各州郡主要长官，而且拥有大量家奴。唐天宝七年（748年）鉴真和尚流落海南振州，在返回大陆路上，见振州俚人豪强陈武振“家累千金”，“犀象玳瑁仓库数百”^[6]；在万安州豪强冯若芳盘据地方，“其奴婢居处，南北行三日，东西行五日，村村相次”^[7]。此实为地方保留氏族制、奴隶制的反映。

特别是在阶级矛盾尖锐的时代，封建统治者常在镇压人民反抗之后，在当地设置郡县，以达到所谓“长治久安”的目的。例如在民族矛盾激烈的元代，一反过去皆按山川形势、自然区划来设置政区的惯例，尽废唐宋以来分道分路之旧，首次突破自然区划，设立省为一级政区，标志着我国行政区划的一次重大改革。元设广东道归属江西省，使南岭失去险要价值，这显然是加强中央对地方的控制和统治的进一步发展结果。明代广东政区轮廓基本形成，过去与广西同属一个政区的海南岛和雷州半岛第一次划归广东，这在一定程度上是为扑灭发生在广西、海南和广东地区反对朱明政权斗争烈火而采取的行政措施，同时也利于发挥琼雷作为国防要冲抗击日益严重的倭患作用。至明代广东新建的县多达21个，其中出于明显政治目的，在镇压当地人民反抗斗争之后设置的就有广州府顺德县、从化县、惠州府和平县、长宁县（新丰县）、永安县（紫金县）、连平州、潮州府镇平县（蕉岭县），以及罗定直隶州等。如明正德十四年（1519年）南赣提督王守仁在镇压铲平王濬头以后，在《请立和平县疏》中说：“龙川和平地方……其是山林阻隔，地里辽远。人迹既稀，奸宄多萃”，“必立县以镇之，庶几长治之道可图也”。^[8]这代表了这类政区设置的缘由。

中华人民共和国成立后，根据宪法规定，我国只设省（自治区、直辖市）、县（旗）、乡（镇）三级政区。但实际上，广东与许多省区一样，在省与县之间长期设置专署或地区一级行政管理

机构，虽各F1省的派出机关，实为介于省、县之间的行政区划。其目的主要在于更利于推行中央和省的政策法令。因为省辖境很大，县级政区数量很多，中央和省难以一一顾及，在它们之间设置一级政区，可加强地方行政管理。这种作用还可以以1980年设置的深圳市和珠海市为例，它们作为经济特区城市，按省辖市政区架构建造，享有特区政治权力，显然也是为了提高外商对特区投资的信心。不久又提高了深圳市行政级别，与广州市同样享有副省级待遇，这对深圳崛起不无作用。

3. 经济活动

政区设置或调整必须与地区经济发展水平相适应。从经济基础决定上层建筑原理出发，政区数量应在经济发展基础上增加，而不应在此之前。因为政区增加必然加重地方财政负担，反过来又会动摇政区存在基础，所以历史上有时人为地扩大政区建置最后也不得不撤并或收缩，如萧梁时期广东州郡空前增加，到隋初又大加省并。

广东经济大抵在宋代以前发展缓慢，起伏不大，故政区设置总体上很稀落，变化甚微。至南北朝，侨置州郡陡然增多非经济而是政治原因所致。宋以后广东大力开发，经济上升，政区设置才相应增多。到明代广东经济持续发展，广东已跻身全国先进地区行列，政区数量始大幅度上升，奠定后世发展的基础。例如在商品经济发达的珠江三角洲就新建或恢复了顺德、从化、三水、台山、高明、开平、恩平等县，在地狭人稠、经济发达的潮汕地区，也增设澄海、饶平、惠来、普宁等县。有些地区政区划分愈来愈小，实为地方财政收入增加的一个重要标志。所以清初屈大均指出：“昔人谓治广（东）以狭，诚上策也。”^[9]清代广东政区继承明制，变化甚少，200余年仅增加花县、陆丰、鹤山和丰顺4县，亦与其时地方经济发展缓慢甚至停滞有关。民国时期广东

政区也基本因袭明清建制，除了政区更名以外，新县市增加很少，实为半殖民地半封建社会经济的一种折射。

新中国成立后，广东区域开发与经济上升迫切需要设立新的政区以加强行政管理，为此而建立的地、市、县大量增加。1958年广东省境内设立汕头、惠阳、佛山、湛江、高要、韶关、合浦7个专区，1个地级市（广州），11个县级市（汕头、湛江、江门、潮州、石岐等），103个县，5个自治县，比广东政局相对稳定的“抗战”前增加10个县。这些新县主要集中分布在橡胶等热作新垦区，如海南岛琼中、东方、屯昌、那大（后撤）及雷州半岛雷东县等，有力地促进了当地经济发展。改革开放后，广东经济迅速崛起，政区调整已成为经济发展的有力杠杆；广东同时成为全国率先推行市管县体制的省区之一。1978年以前，广东只有9个建制市，到1994年底已有21个地级市和31个县级市。小城镇则由1982年132个增加到1993年1321个。市区人口50万以上的大城市已由改革开放前1个增加到1993年8个。全省城镇人口（含部分农业人口）达2600万，占全省总人口39%。珠江三角洲地区1993年城市化水平已达41.7%，成为中国城市化程度最高的地区之一。^[10]

广东地多特产，每成为封建王朝掠夺对象。为此，历史上常在一些重要特产区设置管理场、监之类机构，实行独立行政管理，它们也可视为一种特殊政区。如汉代有盐、铁、工、服诸官和船司空之设，被认为是一种特殊经济职能县。《汉书·地理志》记高要县设盐官，是全国有盐官的36个县之一。宋代在盛产铜的韶州置“永通监”，在惠州置“阜民监”，两监年产铜150万贯，几占全国总额的30%；^[11]在产珍珠的合浦、钦州和东莞置“媚珠都”；在产盐沿海置静康、大宁、东莞（均在今东莞市），海南、黄田、归德（在今东莞、宝安和中山境内），海晏、博劳、怀宁、都斛、甦洞、六斗（均在今台山境内）等17个盐场；在

徐闻县南交通口岸置递角场等。这些特殊政区相当于县级，实为行政区划的一种异化形式。

新中国成立后，吸收历史政区建置的积极成果，在海南岛、雷州半岛设置安置军民为重要目的的橡胶场或热作农场，皆属农垦系统管理，有一套独立行政管理体制，地方政府无法插手其行政事务，其行政地位和职能不亚于同级政区，实为游离于地方政府以外的一种特殊行政体制。例如海南建省前，在原海南行政区内就有由海南黎族苗族自治州、海南农垦局和中央各部，以及广东省辖企业参与行政管理的各类农场上百个，成为海南地方行政建置的一种特殊形式或补充。它们对地方政权建设和社会经济发展发挥了重要作用。

4. 人口和民族分布

地方人口多寡及其分布状况历为划分政区所重视，特别是在封建社会，长期实行按口课税制度，人头税成为地方财政重要来源，人户数量每为政区等级高低的主要标志。封建皇帝为有功之臣封官赐爵，也以此作为一种尺度，官吏的任命或命名也反映人户数量。例如隋开皇十一年（591年）隋文帝为表彰俚人首领冼夫人和辑百越、统一岭南的贡献，特赐海南临振县1500户汤沐邑作为她的世袭领地，这当然也算是一个特殊政区。《汉书·百官公卿表》规定：“县长官万户以上为令，减万户为长。”官俸也不同，县令秩600~1000石，县长秩300~500石，竟有一倍之差。宋代的府、州、县依地理位置和户口多少分别等级：府分为辅、望、紧、上、中、中下、下七等，州分为辅、雄、望、紧、上、中、中下和下八等，县分为赤、畿、次赤、次畿、望、紧、上、中、中下、下十等。每等领户数不同，说明人口因素在政区管理中被赋予更重要的意义。虽然到明代划分州县等级的标准改为税粮数量，但在生产力低下的古代，这仍与人户多寡有直接关系，

两者同时成为政区划分依据。例如明代大埔县仅 2000 余户，而每年上交税粮，与人户远大于它的邻近之海阳（潮州）、揭阳、饶平、程乡等相当，负担很重，加上大埔为粤东北通江西、福建要道，官吏往来频繁，接待费用开支很大，“设县以来，逾十余年，小民已不堪命”^[11]，以致连官府也有人动议将饶平县部分地区划归大埔，以缓和各县民政开支不均的矛盾。反观地狭人稠的韩江三角洲地区，明初仅设海阳、潮阳、揭阳三县，明末增设澄海、饶平、惠来、普宁四县，这除了经济上升外，人口增长也是重要原因。因为据明姚虞《岭海舆图》资料，嘉靖间潮州府人口密度为广东最高（22.8 人/平方公里），是广州府的 1.43 倍。^[12]人口发展到一定数量方可立县，还可以赤溪直隶厅为例。赤溪直隶厅原属台山地，设于清同治七年（1868 年），除因土客械斗惨烈，为祸连年以外，也是人口增长的结果。地方志称当地客民“计由雍（正）乾（隆）始迁以迄咸丰初，仅百十余年。……即新宁（台山）一邑，客民人口已不下三十万。而所居地虽多僻瘠，以（新）宁邑方舆计之，殆占三分之一焉。”^[13]

在近代社会，人口数量更成为政区建制的重要因素。例如 1989 年 12 月 26 日七届全国人大常委会第十一次会议通过的《中华人民共和国城市规划法》规定不同等级城市规模，即指非农业人口数量。50 万人口以上为大城市，50 万以下、20 万以上人口为中等城市，20 万以下人口为小城市。按此标准，广东城市型政区分布极不平衡，特大城市仅广州一座，其余为小城市，缺乏中等城市，形成两头大、中间小状态，不利于广东社会经济发展。这种状态，近年由于城市化勃兴和市管县体制的推行才有较大改变。城市型政区数量日益增多，已成为当地社会经济发展的一种动力。

广东也是我国少数民族比较多的地区之一，现在居住着瑶、壮、畲、回等少数民族。历史上广东少数民族更多、分布更广。

汉族与少数民族在语言、风俗、心理素质、经济生活和居住地域等方面都有明显的差异。民族特性是划分政区的一个十分重要的原则，古今往往在少数民族聚居地设置特殊政区。例如宋代在海南岛西部黎区设立镇州，元代在东部黎区设立定安、会同县，1935年国民政府五指山地区设立白沙、保亭、乐东三县。在粤北瑶族分布区，清嘉庆二十一年（1816年）改连山县为连山绥瑶厅，清康熙四十二年（1703年）在原连县、连山、阳山交界地区设立连阳化瑶局，1936年改为安化管理局，1942年成立连南县。1949年后，根据民族区域自治原则，在海南先后成立海南黎族苗族自治州（区），下辖白沙、乐东、东方、陵水、琼中、保亭、昌江、崖县等9个自治县；在粤北则有连山壮族瑶族自治县、连南瑶族自治县和乳源瑶族自治县。这使少数民族地区能按照自己特点从事各项建设，有力地推动当地社会经济进步。

岭南汉族来源很复杂，历史上形成了广府、客家和福佬三个民系。各民系具有自己的文化特质和风格。这虽然为岭南文化增添异彩，但在过去，各民系尤其是土客之间矛盾很多，经常出现械斗，即使在今天，仍有许多风俗或经济社会活动只在一个民系内部展开，相互间的隔膜不能在短期内消除。在过去政区划分上，常使各民系相互错开，不失为避免矛盾的手段之一。例如清咸丰三年至同治六年（1856年—1867年）在广东西路多个县（包括新宁、新会、开平、恩平、鹤山、高明、阳江、阳春、新兴等）发生多宗大规模土客械斗。其原因虽很复杂，但也由于其“人民由循、梅迁来者居多，所有语言、习俗约略相同”^[14]。清政府于同治七年（1868年）即在新宁东南沿海丘陵客家人集中地区设立赤溪直隶厅，1912年始称赤溪县。地方志上说：“赤溪五堡地方，昔隶属新宁，自同治六年土客息斗联和，始划分厅治。今改为县，则赤溪设厅之所由来。”^[15]新中国成立后，这种矛盾逐渐缓和和消除。1953年赤溪县被撤销，其地仍归台山县。

5. 语言和风俗

我国有7个汉语方言区，广东占其中3个，即广府方言区、闽南方言区和客家方言区，加上支系不明和少数民族语言共约20种，使广东方言地域分布在大范围方言区内保留了不少方言板块或方言岛。而使用方言的人群除了当地土著以外，不少人来自岭北各省区，形成方言在地域和人群分布上至为复杂的格局，也造成地区和人群社会交往一种障碍。清雍正时有人指出：“惟闽广两省之人仍系乡音，不可通晓，官民上下，语言不通，百弊丛生，而事理之贻误多矣。”^[16]而克服这种障碍的办法之一，是保持方言地域分布的完整性，使之划入同一个政区。上述赤溪直隶厅设置的原因之一，“只因方言不同，积年寻仇剧斗，两败俱伤，为祸之烈，一至于此。虽由民俗勇于私斗使然，亦在彼此语言杆格，易失感情有以致之”^[17]。但广东主要方言分布区基本相联成片，包括范围至广，决非县一级政区所能覆盖，故语言分布界线每与府州二级政区分界相一致。例如明清时代广州府、肇庆府、高州府基本包括广府方言区；清嘉应州、明清惠州府、韶州府、南雄府（州）基本包括客家方言区；明清雷州府、琼州府和清代潮州府包括了闽南方言区。当然也有很多其他方言板块或方言岛镶嵌其间，它们往往包含在县一级政区范围之内。这种多方言交错现象在粤北地区至为常见，但一般说来形成历史长短不一，覆盖范围也不很广，难以照此划县，故每每在一县之内有数种方言并存。加上地方历史、经济等原因，粤北地区州县历史都很古老，也比较稳定。但方言交错分布却是不可避免的现象，这种地区常为府州一级政区界线通过。例如清远、花县、从化、增城为粤方言和客家方言分界，也即为广州府与韶州府、广州府与惠州府的政区分界。而府州一级政区的行政中心，要求有稳定的社会环境和比较一致的语言，以利于发挥它们的政治功能，所以