

徐学林

中国历代 行政区划



安徽教育出版社

徐学林

中国历代
行政区划

苏工业学院图书馆
藏书章

中国历代行政区划

安徽教育出版社出版

(合肥市金寨路283号)

安徽省新华书店发行 安徽新华印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 印张11.5 插页1 字数255000

1991年8月第1版 1991年8月第1次印刷

印数3,000

ISBN7—5336—0945—X/G · 1396

定价：5.20元

写 在 前 面

中国历史悠久，地方行政区域设置和地方行政管理体制复杂多变。在众多的古典文学、史籍方志以及大量涉及古地名、古代行政区域名称的文献里，我们经常碰到诸如州、郡、道、路、府、军、监、厅等不同于现行行政区划的古代行政区划名称。就是同于现行行政区划名称的，在经历过长期演变后，许多也与初萌时期的概念、等级、管理体制等大相径庭了。

这种历史地理知识几乎涉及各个学科领域。如在讲述历史事件，教授象《隆中对》、《赤壁之战》、《指南录后序》、《涉江》等古典文学名著时，很难想象在这方面没有一定修养的人可以生动地再现这一幅幅波澜壮阔的历史画卷。

作为文艺工作者，尤其是搞历史题材创作的同志，如果缺乏这方面的常识，肯定会笑话百出。如有一部古装戏剧片提到了十八省。在中国历史上能称十八省或内十八省的只有从清初至光绪年间前后不到240年的时间。但是，我们从演员的服饰上看不到一点清人的影子。再如，有一部电视片将宋代才出现的安庆之名移植到了唐代。这些都违背了历史的真实，说明编者缺乏这方面的历史知识。

我们只要稍微留意一下当代的史坛、文坛，便会发现这类毛病。这些除了作者本身造成的错误外，还有的是以讹传讹，

沿袭历史上的错误提法。甚至连一些历史上早经学者们辨明的错误提法，不少学术专著中也仍然照搬，还有的进而武断发挥。这种照抄和杜撰载于书报刊物上，其对当代及后世的影响不能低估。

对于自然科学工作者来说，更应该强调科学的严谨。对编史修志工作者来说，去伪存真是我们的当务之急。古人在这方面的教训是很深刻的。古书中对一些伪托及没有经过考证的作品的大量征引，至今仍在影响着我們。

因此，对这方面的知识进行系统地研究介绍是很有必要的。在高度强调提高民族文化和科技水平的当代，不论是党、政、军的负责同志，还是广大教育、地理、文史、编史修志、城镇规划、建设、民政管理工作，都需要具备这方面的常识。地质、地名、地震、水利、经济管理、外事、旅游、科研等部门的工作者，也需要对此有所了解。

本书试图运用当代历史地理科学知识，利用现有的科研成果，把大量的散佚在众多的古典文献、史志书刊上的这方面知识进行系统的连缀，对历史地理学科中行政区划方面的知识作专题介绍。

本书的重点，是介绍秦统一中国后两千多年来我国历代行政区划的演变、管理体制。实际上，各个历史时期的地方行政区划十分复杂。至于边疆少数民族地区，历来都实行与内地不同的管理方法和地方行政管理系统，其设置更是繁褥纷纭。短暂的农民起义政权，历代军阀割据，还有外寇侵占时期及中国共产党在土地革命战争、抗日战争、解放战争期间建立的政权，都具有自己的特色，但囿于篇幅，本文从简从略。

因此，名之谓“中国历代行政区划”，实际上是以历代中

原王朝和中央政权为主体，加上比较强大的少数民族地方政权的地方行政区划的略述。就是同一个时代的同一个政权本身，在地方行政区划的设置和管理体制上也在不断地发生变化。本书限于篇幅不可能对上下数千年，方圆一千多万平方公里辽阔国土上的各级行政区划的每一次演变都作具体细致的说明。但每一个朝代的区划和地方行政管理体制，在经历过相应调整后，都有一个相对稳定的阶段；在相当长的时期内或相连的时代中，地方行政管理体制也有相类似或联系较紧的一面。为此，本书的引言和第一编简单地介绍了中国历代行政区划中几个比较重要的区域名称及自身的演变；第二编是将秦以来19个王朝或时代按地方行政区划管理体制大致相似或关系密切的特点，划分为6个大的历史阶段，分述历史上的疆域、各级行政区划的设置及地方行政管理体制。对于间接管理的周边少数民族政权的管理体制，宜作专题研究，为省篇幅，一般不作详述。

各级政区及管理体制变更兴废等重大历史事件的发生时间，各种古籍记载很多，记法采用回历、干支、开国、年号等多种，若全换算成公历，反而会增加阅读者检索文史方志的困难。因此，本书的历史纪年办法是：辛亥革命前一律采用年号，月日仍保留旧历，一般不作换算，都用中文数字表示，用括号注明公历年份及月日；凡公历的年月日一律用阿拉伯数字表示。文献中时间说法不同的，只采用公认的或笔者认为比较合理的一种；各级行政区划变更时间，一般以最高批准机关发文日期为准，少数查不出的，则以转发文的次高机关或成立日期为准。

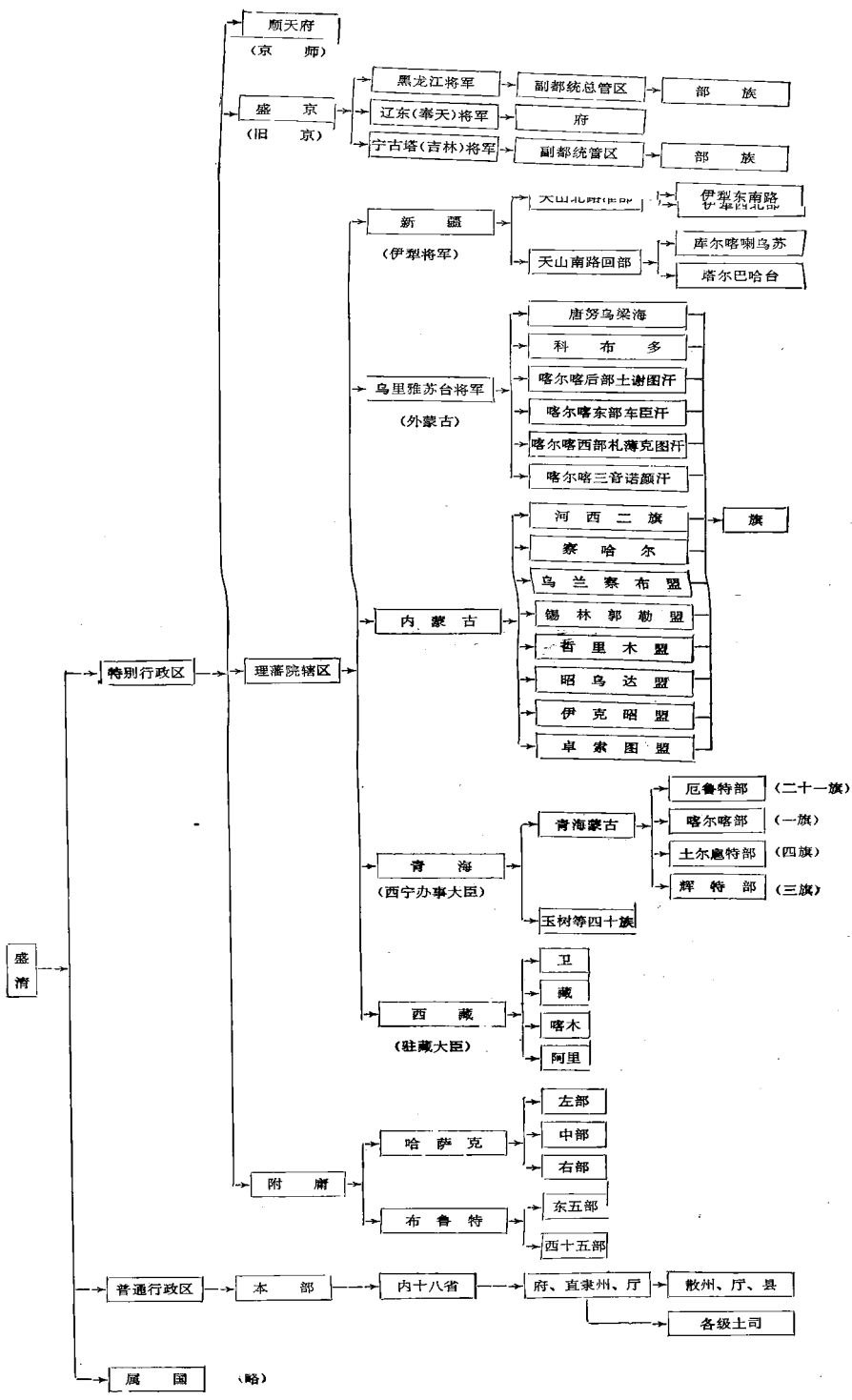
对当时的地名相当现今位置的标注，一律以1986年地图出版社版《中华人民共和国行政区划图册》截止的1985年底行政

区域名称为准。尤其近年来，二、三级区划的市级建置猛增，以市管县的体制发展较快。这种变化除新设的海南省以及香港、澳门地区按1988年前后的资料作小修外，其余变动仍以1985年底资料，不作改动。近年的变动，研究者可参阅1986年后国务院公报关于行政区划方面的内容及新近出版的《中华人民共和国行政区划图册》。

由于资料限制，加上史料疏漏，文中错误难免。敬希通家不吝指教，予以匡正为感。

作 者

1988年定稿



目 录

写在前面	1
引言	1
第一编 历代行政区划演变概述	7
第一章 古代县以上政区的演变	7
第一节 郡县制	7
第二节 州、府、道、路、军、监、厅	16
第二章 现行各级行政区划的演变	35
第一节 省及派出机构	35
第二节 城市的形成和市镇区划	42
第三节 区、盟、旗及现代有关设置	59
第二编 秦以来历代行政区划述略	74
第一章 秦汉三国的设置	74
第一节 秦的地方管理和设置	75
第二节 西汉的地方管理和设置	79
第三节 东汉的地方管理和设置	90
第四节 三国的地方管理和设置	96
第二章 两晋南北朝的设置	107
第一节 西晋的地方管理和设置	108
第二节 十六国的设置	114

第三节	东晋的地方管理和设置	125
第四节	南北朝的设置(上)北朝的设置	133
第五节	南北朝的设置(下)南朝的设置	148
第三章	隋唐五代的设置	161
第一节	隋的地方管理和设置	162
第二节	唐的地方管理和设置	166
第三节	五代十国的设置	180
第四章	两宋及辽金的设置	197
第一节	北宋的地方管理和设置	197
第二节	辽和西夏等国的设置	206
第三节	金的地方管理和设置	214
第四节	南宋的地方管理和设置	222
第五章	元明清的设置	229
第一节	元的地方管理和设置	230
第二节	明的地方管理和设置	242
第三节	清的地方管理和设置	258
第六章	近、现、当代的设置	281
第一节	晚清的设置	282
第二节	中华民国时期的地方管理和设置(上)	284
第三节	中华民国时期的地方管理和设置(下)	299
第四节	中华人民共和国的地方管理和设置	323
附录 一	台湾香港澳门地区的现行设置	350
二	几个特区简介	354
主要参考书目		356
后记		360

引 言

什么叫行政区划呢？行政区划就是一个国家在其领土上实行行政管理区域划分的简称。

一个国家为了对所控制的区域有效地行使中央权力，把统治范围按照一定的原则和方法划分为若干个、若干级行政小区，实行按级管理，这种行政小区叫地方行政区划。这种分级管理就是地方行政区划管理体制，或者叫地方行政管理体制。

划分行政区域，实行分级管理是国家行使权力，对地方实行有效的行政管理的需要。

行政区划是一种领土结构。它具有鲜明的阶级性。它是统治阶级意志的表现。各种不同类型的国家和地区，不同历史时期的统治者都有自己划分各级政区，确定管理体制的原则和出发点。因此，随着朝代的变更，时间的推移，各级行政区划都在不断地演变，地方行政区划管理体制也在不断地变革。

行政区划的形成及其管理体制的演变，是在漫长的历史长河中逐渐发展并日趋完善的。它们是社会生产力发展、经济繁荣和阶级斗争日炽的必然结果。

中国历代行政区划源远流长，复杂多变。在人类的童年时期和私有制产生之前，谈不上有什么地方行政区划。地方行政区划是伴随着原始社会的解体、奴隶社会的产生而产生。它几

乎是与国家同时产生，并伴随着国家机器的日臻完善而完善。社会形态的演变，国家机器的加强，社会经济的繁荣，阶级斗争的尖锐激烈都是制约地方行政区划管理体制改革的因素。因此，我们说地方行政区划的演变及行政区划管理体制的改革是以经济发展为基础，以阶级斗争为杠杆的，它是直接为政治服务的上层建筑。同时，合理、科学的地方行政管理体制不但方便了有效地行使中央权力，也能促进社会生产力的发展，达到行政管理的目的。政治制度决定地方行政管理体制，而经济发展加上优越的自然地理条件被不断地利用，又促使地方行政管理体制的不断改善。因此，中国历代行政区划管理制度既有它的历史性，又有它的科学性。

历史的经验告诉我们：地方行政区划的设置折光地反映了那个地区的政治、经济情况；地方行政管理体制也集中体现了那个时代的政治、经济特征。一般地说，清明的政治、繁华的经济所处的盛世，地方行政区划的设置和行政管理体制就比较科学、合理、整肃、完善和稳定。因此，研究和总结我国历史上行政区划的演变情况和管理体制的变革关系，不是一件可有可无的工作，而是一件指导当代机构改革，经济体制改革，政治体制改革，加速“四化”建设，科学地设置各级行政区划和完善科学管理体制的一件大事。

我国是世界上四大文明古国之一，中华大地是人类重要的发祥地之一。中国的历代地方行政区划演变和管理体制的沿革关系，历史最悠久，内容最丰富，形式最复杂，是世界上值得总结的经验之一。

我国的原始社会经历了漫长的岁月。在原始社会末期，黄河流域的一些部落结成强大的联盟，组成了华夏族的主体。传

说中的三皇五帝，尧、舜、禹都是这一时期比较著名的部落联盟长。但是，还不能说那时中国已形成国家，更谈不上有地方行政区划，充其量也只能说我们的祖先为了生存，在与大自然的搏斗中组成的群居、部落、部落联盟，为奴隶社会的地方行政区划开了先河。

氏族公社末期最后一个部落联盟长大禹治平洪水后，不断地开辟疆域，融合华夏族以外的其他少数民族，其统治区域不断地扩大，形成“禹会诸侯于涂山（今安徽怀远县涂山下），执玉帛者万国”^①的局面。这个“万国”表示“国家”之多。这种“国家”，按照夏曾佑所著的《中国古代史》的说法：“夫古国能如是之多者，大抵一族即称一国，一国之君，殆一族之长耳”，仍不能算作地方行政区划。它只是古人所称的国和邦，都和邑，实际上是比较大的聚落或城邑，没有建立国家机器和政治治理的因素。

至于在历史上造成混乱的上古“畿服”制度，即儒家所鼓吹的理想中的“五服”、“九服”^②制度。还有舜建十二州牧，禹把华夏古陆分为九州及《禹贡》这部历史地理书籍中所述的情况。历代学者都作过考证，这都是春秋、战国时期的理想地理区划，无一实质性的地方行政区划及管理体系，更不是阶级社会产生之前上古时期的地理或地方行政区划。《禹贡》是对春秋以来百家争鸣、学术繁荣时期以儒家为代表的各家观点的综述，是战国时期儒家的托古之作^③。不但“畿服”制度不曾有，就是理想的州级区域名称，也是数百年后才由汉武帝确定为中央的派出机构。又过了200多年东汉末年，州才正式成为地方行政区划的专有名称。

自夏后启杀益夺权建立夏朝（公元前21世纪至公元前16世

纪),变传贤为传子,中国的原始社会结束,产生了国家,中国从此进入了奴隶社会,中国的地方行政区划也才应运而生。

我国历代行政区划及管理体制大体可以分为两个阶段:第一个阶段是以奴隶制中央王朝下隶的诸侯、方国、城邑等为主体的管理体制;第二个阶段是自郡县制产生后,以直属中央政权的各级地方行政区划为主体的管理体制。

第一阶段主要是奴隶社会,即夏、商、西周、春秋几个历史时期,长达16个世纪。这时的地方行政区划,是中央大奴隶主王朝为维护其势力范围内的统治,由原来的部落联盟、方国、城邑加上分封宗室和功臣勋戚组成的大小不等的奴隶主政权。这种诸侯国家、大小奴隶主的采邑及原氏族部落方国,形成了中国奴隶制社会的地方行政区划;大奴隶主对小奴隶主的宗主关系,形成了奴隶社会的行政管理体制。

春秋、战国时期(公元前770年至公元前221年),是中国的奴隶社会和封建社会的交替时期,也是中国进入由中央政权直接控制,并逐步完善地方行政区划和管理体制的关键历史时期。

随着社会变革,这个历史时期的地方行政区划也进行了一系列的改革。改革的标志就是产生于春秋时期,发展于战国时期,实行于秦统一六国后的郡县制。自此以后,在长达两千多年的封建社会中,随着生产力的发展、阶级斗争形式的变化、经济基础的变更,我国的地方行政区划不断变化,管理体制日趋完善。在历史长河中积累的这些经验教训对今天的行政区划设置和科学管理仍然起着指导和借鉴作用。尤其是近、现代,以工商业为主体经济的城市和集镇的大量涌现,更推动了我国地方行政区划进行新的变革。总的说来,我国历史上的地方行

政区划及管理体制主要是在封建社会里完成的，并在近、现代随着政治体制的变革和经济的发展而日趋完善。

【注释】

①《左传》哀公七年。

②“五服”、“九服”制度是春秋战国时期以儒家为首的游说之士在诸侯向天子服事纳贡的基础上设计出来的理想中的行政区划和管理体系，它记载在当时的典籍上。《禹贡·五服》说：“五百里甸服：百里赋纳总，二百里纳铨，三百里纳秸服，四百里粟，五百里米。五百里侯服：百里采，二百里男邦，三百里诸侯。五百里绥服：三百里揆文教，二百里奋武卫。五百里要服：三百里夷，二百里蔡。五百里荒服：三百里蛮，二百里流。”“五服”是指“甸”、“侯”、“绥”、“要”、“荒”这“五服”。《皋陶谟》也说：“弼成五服，至于五千。”《国语·周语》有：“祭公谋父曰：先王之制，邦内甸服，邦外侯服，侯卫宾服，夷蛮要服，戎夷荒服。”比这些文献典籍更晚出的《逸周书》、《职方》则进一步发展为“侯”、“甸”、“男”、“采”、“卫”、“蛮”、“夷”、“镇”、“藩”共“九服”，并解释为：“乃辨九服之邦国，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；又其外方五百里曰男服；又其外方五百里曰采服；又其外方五百里曰卫服；又其外方五百里曰蛮服；又其外方五百里曰夷服；又其外方五百里曰镇服；又其外方五百里曰藩服。”

卜辞中有“多田(甸)与多伯”，矢令方彝铭有“众卿事寮，众诸尹，众里君，众百工，众诸侯，侯田男”；大孟鼎铭也有“佳殷边侯田季，殷正百辟”；《左传》襄公十五年还有“王及公、侯、伯、子、男、甸、采、卫、大夫，各居其列”。也许有人会把这些作为“五服”、“九服”制度的依据，这是说明不了问题的。我们知道上述的侯、甸、男、采、卫等是爵位的名称，前3种爵位是诸侯，后两种系附庸。所以，我把这种奴隶社会里的行政区域名称归纳为诸侯、方国、城邑类。

③旧说《禹贡》是夏史官或大禹本人的著作。大禹是公元前22世纪至公元前21世纪人，这时中国尚没有形成文字。因此，无法产生这样完备的著作。

历代史学家反复论证《禹贡》是战国时代的作品。李长傅教授在他的遗著《禹贡释地》中，认定《禹贡》为公元前300年左右的儒家托古之说，并举出四条理由，我认为很能说明问题。兹录于后：

“（一）在我国，直到春秋时代才出现铁器。钢的出现为时更晚。《禹贡》梁州的贡品中有镠、铁、银、鏐。据《说文》云：鏐就是钢。足证《禹贡》是战国时代的作品。

“（二）《禹贡》九州中的名称，源出春秋战国的国名。（参见：内藤虎次郎《禹贡制作的年代》，《东亚经济研究》六卷一期；顾颉刚《禹贡》，《中国古代地理名著选读》第一辑）

“（三）《禹贡》九州的地理范围，包括黄河流域和长江流域之大部，与战国时代地域相当。《禹贡》中的梁州（今四川地区），是公元前316年秦惠文王通蜀后才纳入中国版图的。

“（四）九州、五服之说，是战国时代儒家思想的产物。”

第一编 历代行政区划演变概述

第一章 古代县以上政区的演变

本章重点介绍中国两千多年封建社会里以中原王朝为主的县以上(含县)各级已经退出历史舞台的地方行政区域名称的演变情况。县在古代地方行政区划中的地位很重要,故放在本章叙述。省虽是古代设置,但完善较晚;盟、旗只是今天在内蒙古自治区内的一种借用古代名称的设置,历史上只有清代设置过,因此,放在下一章里叙述。古代少数民族地区的类似县以上的各级设置,因情况复杂多变,且又是局部性的,本书从略。

第一节 郡县制

郡县制产生于春秋时期,经过战国时期的发展定型,至秦始皇统一中国后才在全国范围内普遍实行、完善。

(一)郡县制的产生

郡县作为行政区域名称在古文献里记载很多。《周礼·地