

第1典 历代文化
沿革
第2典 地域文化
第3典 民族文化

通志 中华文化



第

4 典

【制度文化】

◎ 中华文化通志编委会编
◎ 上海人民出版社

地方行政
制度志

第5典 教化与礼仪学术
第6典

第7典 科学技术
第8典 文艺

第9典 宗教与民俗
第10典 中外文化交流

周振鹤 撰

中华文化
通志

第

4 典

【制度文化】

地方行政
制度志

◎ 中华文化通志编委会编
◎ 上海人民出版社

《中华文化通志》编委会

编委会主任 萧 克

编	委	李学勤	宁 可	王 尧	刘泽华
		孙长江	庞 朴	陈美东	刘梦溪
		汤一介	姜义华	陈 昕	朱金元
		张国琦			

办 公 室 主 任 张国琦

办公室副主任 王科元

策 划 姜义华 张国琦

地方行政制度志

作者简介

周振鹤,1941年生。1978年至1983年在复旦大学历史地理研究所攻读硕士、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。中国行政区划研究会、上海历史学会理事,中国地理学会历史地理专业委员会委员。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》等八部。发表论文近百篇。

总 序

中华文化绵延了五千年的历史，起伏跌宕；哺育着差不多五分之一人类的身心，灿烂辉煌。它坦诚似天，虚怀若谷，在漫长的岁月里，广袤的土地上，有过无私奉献四面传播的光荣，也有过诚心求教八方接纳的盛事。它和以直，健以稳，文而质，博而精，大而弥德，久而弥新，昂然挺立于世界各民族文化之林。

任何一个民族的文化，勿论东西，不分大小，都有它自己的土壤和空气，都有它自己的载体和灵性，当然也就都有它自己的长处和短处，稚气和老练。准乎此，任何一个民族的文化，都有它存在和发展的天赋权利，以及尊重异质文化同等权利的人间义务。每一民族都需要学习其他文化的各种优点，来推动自身发展；都应该发扬自身文化的一切优点，来保证自己的存在，缔造人类的文明乐园。

现在，当二十世纪的帷幕徐徐降落之际，为迎接新世纪的到来，中华民族正在重新检视自己，以便在新的世界历史发展中，准确地找到自己的地位。呈现在读者面前的这部百

卷本《中华文化通志》，便是我们为此而向新世纪的中国和世界做出的奉献。

《中华文化通志》全书共十典百志。

唐人杜佑著《通典》，罗列古今经邦致用的学问，分为八大门类，“每事以类相从，举其始终”，务求做到“语备而理尽，例明而事中，举而措之，如指诸掌”。《通典》的这一编纂方法，为我们所借用。《中华文化通志》分为十典：历代文化沿革典、地域文化典、民族文化典、制度文化典、教化与礼仪典、学术典、科学技术典、艺文典、宗教与民俗典、中外文化交流典。每“典”十“志”。历代文化沿革典十志，按时序排列。地域文化典十志，主要叙述汉民族聚居区域的地域文化，按黄河流域、长江流域、珠江流域排列。民族文化典十志，基本上按语系分类排列。中外文化交流典十志，按中国与周边及世界各大区域交往分区排列。其余各典所属各志，俱按内容排列。

宋人郑樵《通志·总序》有曰：“古者记事之史，谓之志。”“志者，宪章之所系。”指的是，史书的编纂关系到发掘历史鉴戒之所在，所以，编纂者不能徒以词采为文、考据为学，而应在驰骋于遗文故册时，“运以别识心裁”，求其“义意所归”，承通史家风，而“自为经纬，成一家言”。（章学诚《文史通义·申郑》）

本书以典、志命名，正是承续这样的体例和精神。唯本书为文化通志，所述自然是文化方面诸事，其编撰特色，可以概括为“类”与“通”二字。

“类”者立类。全书十典，各为中华文化一大门类；每典十志，各为大门类下的一个方面；每志中的“编”“章”“节”“目”，亦或各成其类。如此依事立类，层层分疏，既以求其纲目分明，论述精细，也便于得门而入，由道以行，俾著者、读者都能于浩瀚的中华文化海洋里，探骊得珠，自在悠游。

“通”者贯通。书中所述文化各端，于以类相从时，复举其始终，察其源流，明其因革，论其古今。盖一事之立，无不由几及显，自微至著，就是说，有它发生和发展的历史。弄清楚了一事物一制度一观念的演变轨迹，也就多少掌握到了它内在本质，摸索到了它的未来趋势。

“通”者汇通。文化诸事，无论其为物质形态的，制度形态的，还是观念形态的，都非孤立存在。物质的往往决定观念的，观念的又常左右物质的；而介乎二者之间的制度，固受制于物质与观念，却又不时反戈一击，君临天下，使制之者大受其制。其内部的诸次形态之间，也互相渗透，左右连手，使整个文化呈现出一派斑斓缤纷的色彩。中华文化是境内古今各民族文化交融激荡的硕果；境外许多不同种的文化，也在其中精芜杂存，若现若隐。因此，描绘中华文化，于贯通的同时，还得顾及如此种种交汇的事实，爬梳剔理，还它一个庐山真面目。此之谓“汇通”。

“通”者会通。“会”字，原义为器皿的盖子，引申为密合；现在所说的“体会”、“领会”、“会心”、“心领神会”等，皆由此得义。《中华文化通志》所求之通，通过作者对中华文化的领悟，与中华民族心灵相体认，与中华文化精神相契合。

这就是《中华文化通志》依以架构旨趣之所在。是耶非耶，知我罪我，恭候于海内外大方之家。

《中华文化通志》由萧克将军创意于1990年。1991年先后两次在广泛范围内进行了论证。1992年组成编纂委员会。十典主编一致请求萧克将军担任编委会主任委员，主持这一宏大的文化工程。1993年1月和1994年2月，全体作者先后齐集北京、广东花都市，研究全书宗旨，商定典志体例，切磋学术心得，讨论写作提纲。事前事后，编委会更多次就全书的内容与形式、质量与速度、整体与部分、分工与协作等问题，进行研究讨论。近二百位作者进行了创造性构思和奋斗式劳作。这项有意义的工作得到了中央领导同志以及各界人士的热情支持。编委会办公室承担了大量的日常工作。上海人民出版社承担了本书出版任务，并组织了高水准高效率的编辑、审读、校对队伍，使百卷本《中华文化通志》得以现今面貌奉献于世人面前。我们参与这一工作的全体成员带着兴奋而又惶恐的心情，希望它能给祖国精神文明建设大业增添些光彩，更期待着读者对它的不当和不足之处给予指正。

《中华文化通志》编委会

内容提要

本书是一本有关地方行政制度概论性质的专著,系统阐述两千多年以来中国历史上地方行政制度(包括行政区划与地方行政组织两翼)变迁的全过程,并从各个视角概括了地方行政制度的变迁特点,界定了许多前人未曾涉及的概念,分析了影响变迁的各方面因素,使读者对地方行政制度的变迁规律有较全面的认识。全书分为十四章,首先诠释地方行政制度如何由“封建”制度演变而来,又为何出现两度回光返照;继而从层级的增减来理解行政区划与地方行政组织的循环变化,并分别简述政区与地方政府的基本沿革过程,进而具体分析行政区划幅员的伸缩规律,行政区域划界的两大原则,总结地方行政制度变迁中政治因素和文化因素的作用。而后又从地理分布的变迁来说明经济因素与非经济因素对地方行政制度的影响,并从行政管理的角度来解释行政区划与地方行政组织等第的变化。此外还介绍了正常制度之外的虚幻畸形的政区与行政组织,以及军管型的特殊地方行政制度,少数民族地区的特殊行政制度。全书最后,还对地方行政制度的现状作了分析,并对地方行政制度的改革提出自己的建议。

目 录

导 言	1
楔 子	6
第一章 从分土而治到分民而治——地方行政制度的由来	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	32
第二章 两度回光返照——郡县制的“封建”变形	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	56
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	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
第四章	体国经野之道——历代行政区划的变迁	86
第一节	战国秦汉时期行政区划	87
第二节	魏晋南北朝时期行政区划	94
第三节	隋唐时期行政区划	101
第四节	辽宋金时期行政区划	110
第五节	元明清时期行政区划	122
第五章	上下相维、轻重相制——历代地方行政组织沿革	140
第一节	秦汉时期地方行政组织	141
第二节	魏晋南北朝时期地方行政组织	146
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	166
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
第六章	量地制邑、度地居民——行政区划幅员的伸缩	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	203
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
第七章	犬牙相入还是山川形便？——行政区域划界的原则	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
 第八章 外重内轻还是内重外轻？——地方行政制度变迁中的政治因素·····		
第一节	内外轻重的转换·····	250
第二节	政治主导原则·····	253
 第九章 遥领、虚封与侨置——虚幻畸形的地方行政制度 ····		
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
 第十章 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·····		
第一节	行政区划的置废分合·····	281
第二节	古代经济重心从北到南的转移·····	286
第三节	南方和北方政区分布密度的逆转·····	289
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·····	300
 第十一章 赤、畿、望、紧、上、中、下——行政区划和地方		

	行政组织的等第变化 ·····	308
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·····	327
第十二章	都尉、都督、都护府和都司卫所——军管型的特殊地方行政制度 ·····	332
第一节	两汉魏晋的都尉·····	332
第二节	两晋南北朝之都督区、总管区与行台区·····	336
第三节	汉唐的都护府·····	348
第四节	北魏的镇戍·····	349
第五节	明代的都司卫所·····	352
附说：	宋代的军·····	356
第六节	军事因素对于行政区划的影响·····	357
第十三章	道、左郡和土司——少数民族地区的特殊行政制度 ·····	361
第一节	秦汉的道和初郡·····	362
第二节	南朝的宁蛮府、左郡左县和徕郡僚郡·····	364
第三节	魏晋十六国与北朝的诸部护军和部落酋长制·····	371
第四节	唐宋羁縻州郡与明代羁縻都卫·····	374
第五节	元明清的土司制度·····	381
第六节	清代边区的特别行政制度·····	388
第十四章	六六三十六——地方行政制度变迁中的文化因素 ·····	393
第一节	地方行政建置和数的关系·····	393

第二节	地方行政建置与宗教的关系·····	395
第三节	行政区与文化区的契合·····	399
 余 论·····		403
第一节	历史的回顾·····	403
第二节	现状的分析·····	406
第三节	将来的展望·····	411

导 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

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

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,一般多从“史”的角度进行沿革的叙述,很少从“志”的视野去理解变迁的轨迹。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。“志”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,因此地方行政制度志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,对国家的巩固、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,为了理解现在,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