

第1册 历代文化  
沿革  
第2册 地域文化  
第3册 民族文化

第4册 教化与礼仪学术

第5册 科学技术艺术

第6册 宗教与民俗  
第7册 中外文化交流

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



周振鶴 撰

中华文化  
通志

第

4

【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



K203  
Z669  
:4(6)

中华文化通志·制度文化典 (4—036)

刘泽华 主编

---

地方行政制度志

周振鹤 撰

---

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

印刷 深圳中华商务联合印刷有限公司

开本 880×1270 毫米 32 开

字数 330,000

印张 13.625

插页 1

版次 1998 年 10 月第 1 版

印次 1998 年 10 月第 1 次印刷

书号 ISBN7—208—02279—8/K·498

---

141574

## 《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

76/62/00

141574

## 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。

# 《中华文化通志》编辑出版人员

(以姓氏笔画为序)

|        |        |     |     |     |     |
|--------|--------|-----|-----|-----|-----|
| 总 决 审  | 陈 昕    |     |     |     |     |
| 总 顾 问  | 余志明    |     |     |     |     |
| 总 监 制  | 郁椿德    |     |     |     |     |
| 编辑部主任  | 朱金元    |     |     |     |     |
| 编辑部副主任 | 虞信棠    |     |     |     |     |
| 责任编辑   | 王有为    | 王界云 | 孔令琴 | 叶亚廉 | 朱子恩 |
|        | 朱金元    | 汤中仁 | 苏贻鸣 | 杨承纮 | 李 卫 |
|        | 李文俊    | 李远涛 | 吴书勇 | 宋慧曾 | 张 玫 |
|        | 张 臻    | 张美娣 | 陆凤章 | 胡小静 | 郝盛潮 |
|        | 秦建洲    | 顾兆敏 | 夏绍裘 | 唐继无 | 曹文娟 |
|        | 曹培雷    | 屠玮涓 | 虞信棠 |     |     |
| 责任决审   | 王有为    | 王树鸣 | 王界云 | 宋 存 | 严忠树 |
|        | 吴慈生    | 张 玫 | 张满鸿 | 周琪生 | 柳肇瑞 |
|        | 胡小静    | 钱雪门 | 高登瀛 | 夏国智 | 黄行发 |
|        | 魏允和    |     |     |     |     |
| 装帧设计   | 吕敬人工作室 |     |     |     |     |
| 美术编辑   | 孙宝堂    |     |     |     |     |
| 监 制    | 戴 弘    |     |     |     |     |
| 技术编辑   | 沈树德    | 吴 坚 | 何永康 | 姜华生 | 曹伯祥 |
| 技术校对   | 王秀菊    | 张新宇 | 陆永洲 | 陆兼熙 | 顾伟民 |
|        | 唐毓华    | 谈 维 | 陶雪英 | 龚养耿 |     |
| 编 务    | 朱玉堂    | 张大潮 |     |     |     |

# 目 录

|  |    |
|--|----|
| 导 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                                 | 32 |
| <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                                  | 56 |
| <b>第三章 两千年三循环——行政区划与地方行政组织层级的<br/>    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</b> | <b>体国经野之道——历代行政区划的变迁 .....</b>      | <b>86</b>  |
| 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        |
| <b>第五章</b> | <b>上下相维、轻重相制——历代地方行政组织沿革 .....</b>  | <b>140</b> |
| 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        |
| <b>第六章</b> | <b>量地制邑、度地居民——行政区划幅员的伸缩 .....</b>   | <b>200</b> |
| 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        |
| <b>第七章</b> | <b>犬牙相入还是山川形便？——行政区域划界的原则 .....</b> | <b>226</b> |

|             |                                      |            |
|-------------|--------------------------------------|------------|
| 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                            | 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        |
| <b>第十一章</b> | <b>赤、畿、望、紧、上、中、下—— 行政区划和地方</b>       |            |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
|             | <b>行政组织的等第变化</b> .....                    | 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 |
| <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> ..... | 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 |
| <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> .....       | 361 |
| 第一节         | 秦汉的道和初郡.....                              | 362 |
| 第二节         | 南朝的宁蛮府、左郡左县和俚郡僚郡.....                     | 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 |
| <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> .....        | 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 |
| <b>余 论</b> | ·····             | 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。”<sup>①</sup> 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

---

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