

周振鹤

著

中国地方行政制度史

上海人民出版社



周振鹤
著



中国地方行政制度史

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,2019

ISBN 978-7-208-15761-3

I. ①中… II. ①周… III. ①地方政府-行政管理-
政治制度史-中国 IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 044228 号

责任编辑 黄玉婷

封面设计 小阳工作室

中国地方行政制度史

周振鹤 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海盛通时代印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 29.25
插 页 6
字 数 321,000
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15761-3/K·2826
定 价 118.00 元

周振鹤，1941年生于厦门，1958—1963年先后就读于厦门大学和福州大学矿冶系，1978年考入复旦大学读研究生，师从谭其骧院士，1983年获历史学博士学位，为我国首批两名文科博士之一。现为复旦大学特聘资深教授。擅长政治地理、文化地理、地方制度史、近代新闻史以及文化语言学、语言接触史的研究。

中国地方行政制度史

新版小序

在我有限的几本专门著述中，有两本半我自己最为看重，一是《西汉政区地理》，显示断代政区地理研究的可能性；一是《体国经野之道》，拈出行政区划变迁的基本规律。另外半本即是与游汝杰兄合著的《方言与中国文化》，提出了文化语言学的概念。

写作《体国经野之道》之前，学术界只有行政区划史与地方行政制度史的具体研究成果，尚未有人对这两方面历史作比较抽象的、规律性的思考，所以该书所提及的一些概念术语，都是我杜撰的，但如今已经成为学术界的通用语。所提及的一些论断——如行政区域划界的两大基本原则，现在已变成学术界共识；所论述的一些基本规律，如行政区划层级变迁的三个循环，也已人所共知，以至于有人甚至以为这些原则与规律在典籍上早已有过现成论述。当时写作本书时，受到不得超过十万字的限制，所以只能提出与总结最重要的一些想法与概念，还有些思路未及推阐。后来，由于又有其他动力的催促，所以在这本书的基础上衍生出另外两本书来，一本是上世纪90年代末的《中华文化通志·地方行政制度志》，一本是前几年出版的《中国历史政治地理十六讲》。前者侧重于分析制度的变迁过程，后者重点

在于研究政区地理演变的基本规律，两书不免有内容交叉重叠之处，为了两书各自的体系完整，这也是无可奈何的事。

目前读者手中的这本《中国地方行政制度史》其实就是上述的《地方行政制度志》。其实本书称“志”要比称“史”准确一些。因为史的写法就是顺着时间流程，从古代的地方制度一直往近代写。譬如严耕望先生的《中国地方行政制度史》就是从秦汉一直写到魏晋南北朝的极为详细客观的地方行政制度变迁演进史。但本书不是，本书只是想在有限的篇幅里对两千五百年间的地方行政制度的起源与基本变迁脉络及规律作一个探索，有客观的分析，也有主观的认识。为了达到这个目的，本书整体而言并非以时间作主线，而是先以要素作为章节的基础，从地方行政制度的起源出发，再及于相关的各项基本制度的变迁特点与规律，当然在大部分章节中自然也以时间先后作轴心，但就全书而言则不然。但因本书被上海人民出版社纳入专门史的系列当中，就自然被改称为“史”了，事实上有点名不副实。

此次再版，有一点重要的订正。据《中国行政区划通史·辽代卷》作者余蔚（以及其他学者）的建议，将辽代州一级政区部分作了改写，请读者评正。我上次说过，本书第一版出来时一位沈阳读者非常客气地指出书中许多排印错误与作者笔误，是为出版社与作者的诤友，此次新版亦同样希望有读者多加指正。近年来，随着出土文献蜂出，随着学术研究的深化，本书的许多观点与结论自然要受到新的考验，未来的订正肯定还会再出现，终极的论断只能存在于不断的探索之中。是为新版小序。

目 录

新版小序	1
绪 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	31
第四节 战国时期的郡县制	33
第二章 两度回光返照——郡县制的“封建”变形	40
第一节 汉代部分封建制的恢复	40
第二节 西晋封建的失误	55
附说：封建与分封的异同	60

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	61
第一节 从郡县二级制向州郡县三级制的转化	62
第二节 从州县二级制向道(路)州县三级制的 转化	68
第三节 从省路府州县多级制向省县二级制的 简化	78
第四节 层级变迁规律的探讨	85
第四章 体国经野之道——历代行政区划的变迁	91
第一节 战国秦汉时期行政区划	92
第二节 魏晋南北朝时期行政区划	99
第三节 隋唐时期行政区划	107
第四节 辽宋金时期行政区划	117
第五节 元明清时期行政区划	129
第五章 上下相维、轻重相制——历代地方行政 组织沿革	148
第一节 秦汉时期地方行政组织	148
第二节 魏晋南北朝时期地方行政组织	154
第三节 隋唐时期地方行政组织	162
第四节 辽宋金时期地方行政组织	176
第五节 元明清时期地方行政组织	195

第六节	地方行政组织变迁的基本特点	209
第六章	量地制邑、度地居民——行政区划幅员的	
	伸缩	214
第一节	政区幅员的尺度	215
第二节	“百里之县”幅员的相对稳定	217
第三节	“千里之郡”幅员的缩小倾向	221
第四节	“万里之州”幅员的起伏变化	227
第五节	行政区划幅员变迁的特点	239
第七章	犬牙相入还是山川形便？——行政区域划界	
	的原则	242
第一节	政区边界的概念	242
第二节	山川形便原则的运用	246
第三节	犬牙相入原则的萌芽与发展	252
第四节	犬牙相入原则的极端化及肥瘠搭配	
	原则	258
第五节	建置管理方面的犬牙相制	265
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	268
第一节	内外轻重的转换	268
第二节	政治主导原则	271

第九章 遥领、虚封与侨置——虚幻畸形的地方行政

制度 279

第一节 遥领与虚封制度 279

第二节 侨州郡县 282

第三节 畸形的双头州郡 296

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 300

第一节 行政区划的置废分合 300

第二节 古代经济重心从北到南的转移 306

第三节 南方和北方政区分布密度的逆转 309

第四节 东南地区经济发展与政区分布的关系 313

第五节 移民和政区置废与分布的关系 315

第六节 交通路线与政区分布的关系 318

第七节 非经济因素对政区分布的影响 321

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 330

第一节 县级政区的等第 331

第二节 统县政区和高层政区的分等 343

第三节 政区分等的意义和作用 351

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	356
第一节	两汉魏晋的都尉	356
第二节	两晋南北朝之都督区、总管区与行台区 ...	360
第三节	汉唐的都护府	373
第四节	北魏的镇戍	375
第五节	明代的都司卫所	378
附说:	宋代的军	382
第六节	军事因素对于行政区划的影响	383
第十三章	道、左郡和土司——少数民族地区的特殊行政制度	388
第一节	秦汉的道和初郡	389
第二节	南朝的宁蛮府、左郡左县和俚郡僚郡	391
第三节	魏晋十六国与北朝的诸部护军和部落酋长制	399
第四节	唐宋羁縻州郡与明代羁縻都卫	402
第五节	元明清的土司制度	409
第六节	清代边区的特别行政制度	417
第十四章	六六三十六——地方行政制度变迁中的文化因素	422
第一节	地方行政建置和数的关系	422

第二节	地方行政建置与宗教的关系	425
第三节	行政区与文化区的契合	428
余 论	433
第一节	历史的回顾	433
第二节	现状的分析	436
第三节	将来的展望	441
索 引	449

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”正是划分行政区划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

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

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