

引 言

一个国家根据行政管理的需要，一般要将领土划分成有层次的区域，这一过程称做行政区划，这些区域即为行政区域。而一旦行政区域划定之后，为了使其发挥应有的功效，中央政府要在这些行政区域内设置一定的官员，并规定其权限，以代替中央对地方施行管理。于是行政区划及地方官员的变化便构成了地方行政制度史的主要内容。

由于地方行政制度是由中央政府创置或废除的，因此其可变性的特点显得尤为突出。这就使得我们在叙述地方行政制度的具体情况时，必定要与一定的时期或年代相联系。同时，地方行政制度的发展变化也并非无源之水、无本之木，其本身还具有承继性、延续性的特点。中国地方行政制度的现状即是历史上长期发展演变的结果。在中国历史上，某种地方行政制度的存废，对封建社会的延续及各地经济文化的发展都会产生深刻的影响。为了了解这种影响我们必须探究地方行政制度的历史演变过程。

下面我们主要从行政区划与地方官制这两个方面多角度

地来分析一下中国历代地方行政制度的演变规律，以期为现代地方行政制度的改革提供一些借鉴。

一、管理机制的渐进

——行政区划的起源

中国的文化过于古老，一切事物究其原始都要上溯并绵长久远。对于行政区划的起源自然亦不例外。依照汉代人的说法，早在黄帝时代，便已有划分政区的举措了。因此，班固在《汉书·地理志》开篇即言：“昔在黄帝，作舟车以济不通，旁行天下，方制万里，画野分州，得百里之国万区。”

黄帝历来被视作为华夏民族的老祖宗，许多事物的发明权自然都要归功于他，一切典型制度也须由他首创。这在文明程度尚未达到较高水平的古人看来是完全顺理成章的。然而，我们现在知道，黄帝实际上大约仅是原始社会部落联盟的领袖，而在处于血缘关系的氏族社会中，断然不会制定出反映地缘关系的行政区划。相反，倒是后人划分政区的实际行为成为有关黄帝“画野分州”传说的基础。换言之，传说的黄帝划分政区的行动恰是后代进行行政区划的具体反映，正是因为秦县的大小以“大率方百里”为准，才会产生黄帝“得百里之国万区”的故事。

《汉书·地理志》接着又说：“尧遭洪水，怀山襄陵，天

下分绝，为十二州，使禹治水，水土既平，更制九州，列五服，任土作贡。”传说大禹所制九州即：冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍。如果说黄帝画野分州的事不大可靠，大概一般人不会有异意。但对于大禹更制九州之事，由于九州名称明确，加之在名列五经之中的《尚书》有《禹贡》一篇文章，详细描述了九州的范围，五服的区划，因此许多人对大禹时代存在九州之制深信不疑，古今方志，在叙述本地区的历史沿革时亦往往要追溯到大禹九州。其实，《禹贡》也是战国时人的伪托，九州说不过是当时流行的一种乌托邦式的设想，大禹九州根本没有实现过。除《禹贡》九州外，在《周礼》、《尔雅》及《吕氏春秋》中也都有其各自的九州系统，这些九州亦皆是虚构的产物。

非但大禹时代不可能有九州产生，即使在国家产生之后，也并不立即就出现行政区划。夏商两代由于缺乏文献记载，我们对其国家体制可暂置勿论。就是从西周的政治制度来考察，也还未有行政区划的踪迹。以周初的政治形势而言，天子无法直接统治广阔的被征服地区，所实行的政治制度是封建制，即封邦建国，其实质是周天子将王畿以外的天下土地分封给诸侯建国，诸侯再把国都之外的地域分封给卿大夫，卿大夫则可以继续向下分封自己的子弟及家臣。于是在西周的版图之中就形成了天下——国——家三个基本的地域层次，这就是《大学》里所说的“齐家治国平天下”的地理背景。

封建诸侯时，要举行隆重的授土授民仪式，一旦建国之后，此土此民便与周天子无涉。而受封诸侯的相应义务仅是纳贡、朝觐和助征伐而已。因此宋代大文学家欧阳修所说“自三代以上莫不分土而治也”是中的之语。

由于在周初天子、诸侯、卿大夫同为有土之君，所以其各自的天下、国、家都具有相对独立的地位，在这样一个全面分权的社会里，是不存在任何形式的行政区划的。此时期的地域差异，只存在于国与野之间。所谓国即是城，城之外为郊，郊之外是野。国中之人称为“国人”，是统治者，住在郊外的人是被统治者，称为“野人”。国与野之间的区别并不是行政区划的不同，而是城邦内外因人而异的制度上的差别。

所谓行政区划，是与中央集权制的国家相联系的。只有国君将其所直接掌握的领土进行分层次的区划，并采取集权的统治方式，派遣定期撤换的官员，这样的区划才属于行政区划的范畴。行政区划的实质就是分民而不分土。西周分权社会采取的分土而治的政策是与之大相径庭的。《诗经》所称颂的“普天之下，莫非王土”的景象并不是西周社会的真相，而仅是集权国家的反映。

中央集权制的国家是从周初封建的诸侯国脱胎而来并逐步形成的。与之相应，行政区划也经历了萌芽、发展及全面推行的阶段，从春秋初年县的出现，到秦始皇将一统天下分为三十六郡，大约经过了五百年的过渡时期。

周初的封建在走过三四百年的道路之后，王室已逐渐衰败，而各诸侯的势力则日趋强大，形成了孔子所说的“天下无道，礼乐征伐自诸侯出”的混乱局面，春秋时期，诸侯国之间的兼并战争时有发生，国君不断将权力集中在自己手中，从战争中夺并的土地不再分封给其臣下，而是成为自己的直辖地，定名为县和郡。由文献记载可知，秦、楚、晋三国率先出现县的建置，最初，县和郡皆设在远离诸侯国都的边境地带，二者之间也没有统辖关系。后来，失势的贵族封地也

被改造为县，行政区划的意识渐露端倪。

降至战国时代，统治权力更加下移，甚至到了“陪臣执国命”的地步。此时，卿大夫的势力业已上长，替代了原来的诸侯位置。赵、韩、魏三国的诸侯原本都是晋国的大夫，即是明证。战国时期，各国普遍设立郡县制度，县的设置出现了新的形式，原来不成体系的小乡聚也合并为县。边地的郡由于日益繁荣，规模扩大，在郡下复分设县，进行管理，这样便出现了以郡统县的两级行政区划的雏形。郡、县的长官都由国君任免，不得世袭；郡、县的领域也都由国君控制，不作封赏。至此，以郡县制为其形态的行政区划已基本完成。不过，此时尚有一些例外，需要说明。首先是郡一直未在齐国设置，齐在全国推行的是五都制，其次是在各诸侯国内地只设县而不置郡；另外，其时还有封邑的残存。

至战国末期，秦始皇开始了逐个兼并六国的统一大业。在新征服的土地上，秦国设立了许多新郡，废除了封邑，到天下统一的前夜，已经形成了“海内为郡县”的局面。

然而，当时一般人的头脑仍被封建制的观念所束缚，认为只有这种制度才是正统大道，而对新兴的郡县制持有非议，所以，当公元前 221 年，秦始皇统一天下之后，到底最终采取何种地方制度，在始皇的大臣们中间展开了一场激烈的辩论。李斯力排众议，认为如果再恢复封建制，日后又会引起天下大乱，导致王朝覆亡。只有采取郡县制，才能确保国家安泰。

秦始皇态度明确地站在了李斯这一边，“分天下以为三十六郡”在全国全面推行郡县制，取消所有封邑，建立起严密完善的以郡统县的行政区划体系，使普天之下真正成为皇帝

一人的直属领土。郡县制的确立标志着中央集权制国家的出现，中国从此成为皇权专制的中央集权制国家。后世的人们大多盛赞秦始皇的这一英明决断“罢侯置守”，“废封建立郡县”被列为中国历史上发生的少数几件最重要的大事之一。

当然，郡县制的实施并不是纯粹个人意志的产物，而是社会发展的必然结果，但能高瞻远瞩，因势利异，从而做出明智的决策却是杰出历史人物不可磨灭的功绩。虽然在秦代之前局部的郡县制已存在了数百年，但是在全国范围内推行全面的郡县制，秦始皇的这最后一蹴，依旧必不可少。尤其是秦代的郡一级政区，并不仅仅是简单地接受旧六国的遗产，而是经过了重新的划定。原来齐国的五都被改成二郡，其它五国的内地也设置了郡，并对其边郡进行了统一调整，取消了一些不当的边郡如魏的西河郡与楚的巫郡。正因如此西汉历史学家司马迁才十分郑重地将秦始皇二十六年分天下为三十六郡这件大事记在了其那部不朽的名著《史记》里面。

秦代以后两千年的行政区划的发展变化即以这三十六郡为基础，这些变化的发生、所形成的规律及造成的影响究竟怎样，将在下面一一道来。

二、二次余灰复燃

——郡县制的“封建”修补

有秦一代虽然废除了分封之制，但“封建”的意识并不因此而烟消云散。秦始皇三十四年（公元前 213 年）博士淳于越借群臣在咸阳宫置酒为始皇祝寿之际，便提出了应效法西周，分封王室子弟，以达“自为枝辅”的目的。虽然这种言论立即又被李斯反驳回去，但分封子弟以作屏藩拱卫王室的思想始终存在，一旦遇到适合的条件，这种思想便会付诸实践，在秦之后的汉晋两代，就发生了封建制的回光返照，出现了郡县制与封建制并行的不协和音符，使得刚刚确立的郡县制的发育受到了极大的危害，发生了严重的变形。

1. 汉代封建制的实施

秦始皇想要建立万世一统的统一大帝国的梦想，随着陈胜、吴广等反秦义军的揭竿而起，仅经历了二世便宣告了破灭。作为旧六国贵族后裔的项羽逐渐掌握了起义军的领导权，自立为西楚霸王，并分封义军将领、六国贵族及秦降将 18 人为诸侯王。

项羽的这次分封历时很短，由于受封者之间存在着巨大

利害冲突，终于酿成了有名的达四年之久的楚汉战争，汉王刘邦最终击败了名噪一时的霸王项羽，建立了西汉王朝。刘邦称帝伊始，便不得不分封七名握有重兵，占据要地的功臣降将为诸侯王，以封建的手段来换取臣下的效忠。于是在汉初形成了君与臣共天下的局面。

卧榻之旁岂容他人鼾睡，曾为泗水一亭长的汉高祖刘邦深知半壁江山被七个异姓诸侯王所据而潜在的危害，所以在他登上皇帝宝座的第二年，便着手逐个剪除异姓诸侯王。这一举动无疑对加强皇权专制的中央集权制十分有益。但随之而来又产生了新的难题，即在消除这些异性诸侯王之后应采取何种相应的替代政策。刘邦与其时的大多数人一样，认为秦王朝之所以会迅速灭亡，主要是因为始皇帝未实施封建制，以至关键时刻没有王室子弟拱卫中央政权。基于这种认识，他思忖再三，决定建立同姓诸侯王国，以自己的子弟亲戚为诸侯王，借以取代被取消的异姓诸侯王国。

汉初实行的封建制虽然在名义上是仿照周代遗意，但在实质上二者有很大的区别。西周的分封是层层分封，而汉代封建只有一层分封，诸侯王国以下依然是郡县制，每个王国领有三四郡、五六郡不等。因此，汉代的封建只是郡县制的变形，并未彻底走回西周封建的老路上去。

虽说汉初封建的基础仍然是郡县制，但在理论上各诸侯王与皇帝一样，都是“有土之爵”，因而他们有自行任命官员及收取人头税与田租的两大特权，这样，在行政与财政方面，诸侯王国就有了相对的独立性。

这种情况的出现无疑给专制的皇权带来了直接的威胁。尤其是在汉文帝登极以后，同姓诸侯同皇帝的亲属关系已经

疏远，人人皆有称帝之心，皇权受到严重的挑战。有鉴于此，汉文帝采纳贾谊“众建诸侯少其力”的建议，使诸侯王国的数目增加，而领域大大缩小，从而削弱诸侯王的势力。汉景帝继位之后，又通过“削藩”的手段，直接夺取王国所属的支郡，使王国的领域更趋缩小。虽然这一措施引起了诸侯王们的不满，并最终爆发了吴楚七国之乱，但由于文帝时对诸侯王国已实施了“众建诸侯”的政策，诸侯王国此时大多已势单力薄，所以叛乱很快即被平定。借此时机，景帝收夺了各王国的支郡，使每个王国仅有一郡之地，并取消了诸侯王享有的前文提及的两大特权，使王国的地位等同汉郡，诸侯王只衣食租税而已。此后，封建已名存实亡，郡与国并称，做为汉代的第一级行政区划。

到汉武帝执政之时，又采纳主父偃的建议，在诸侯王国领域内实行“推恩法”，即诸侯王可以封子弟为王子侯，但这些王子侯国必须别属于王国周围的汉郡管辖。这样，封侯越多，王国的领域便越小。推恩法的执行，大大蚕食了王国的封域，到西汉末年，许多王国仅有三四县之地，毫无任何势力可言。

汉初封建的教训给后代皇帝敲了警钟，曹魏的皇帝便不分寸权给诸王，甚至使王国实际上成为封王的囚禁地。可是曹魏也同秦代一样，国祚过于短促，这便又使当时之人对不实施封建制的做法产生了疑虑，于是在晋代建立以后，一次新的封建再次出现，并引发了一场大灾难。

2. 西晋封建的偏差

为了避免重蹈曹魏宗室失位、藩王无权的覆辙，西晋武帝司马炎在称帝之初便大封宗室 27 人为王。这一做法与西汉

只有皇子及皇兄弟才能受封为同姓王的定规大为不同。这主要是因西晋初年的特殊情况所决定的。其时，晋武帝无皇子可封王，而要加固“磐石之宗”以拱卫皇权，分封宗室为王即是一种退而求其次的办法。另外，司马炎的皇帝位子做得很现成，他不得不以封王的方式来酬谢为此而立下汗马功劳的其叔祖、叔父、从伯叔父等人。

由于这些宗室王与皇帝的亲属关系过于疏远，很难起到拱卫皇室的作用，因此，西晋初年分封宗室为王自然是一失策之举。但此错尚小，因当时宗王的封地不大，仅有一郡，且不掌管地方政权，财力也不雄厚。晋武帝的大错则是令宗王出镇，让他们做重要州的都督。自武帝泰始元年分封以后，宗室王虽能对异姓势力起到一些遏制作用，但随时着间的推移，宗王与皇权之间的矛盾也日渐明显。为了抑制宗王的势力，司马炎一方面分封皇子为王，分夺宗王的权力，一方面令宗王离京就国。当时宗王就国被视为苦事，为了缓和宗王们的不满情绪，武帝便采用了增加户邑，封国内设置军队及“使军国各随方面为都督”等一系列安抚措施。但是这样一来，倒将宗王的军政大权结合起来，形成一股足以和中央皇权抗争的力量。

为了对付这些既握兵权，又掌民事，飞扬跋扈，称雄一方，同时又觊觎皇帝宝座，图谋不轨的宗室王，良策只有一个，即提高皇子王的地位，使之与宗室王相抗衡，达到以亲制疏的目的。于是晋武帝采取了两条具体措施：一是令皇子王到自己的封国去，各统方州，担任都督，以分宗王都督的权势；二是打破自汉中期以来只以一郡为国的旧规，扩大皇子王的封域，使皇子王国辖二三郡、三四郡之地，这是自汉

景帝以来四百多年所未有过的现象，与宗室王地仅一郡形成鲜明对比。

晋武帝在临终前所做的上述安排，本欲是让皇子王结成强有力的集团，以对付宗室王集团，但事与愿违，皇子王同样也怀有争夺皇位的野心，晋武帝的遗愿最终化为泡影。皇子王与宗室王的大集团的矛盾冲突日益严重，终于在晋惠帝期间酿成了一场骨肉相残的八王之乱，这场惨酷的混战，使中原地区遭到很大破坏，广大人民深受其害，又由于西晋王朝的腐败统治，导致了民族间的战乱，最后两个集团与西晋王朝同归于尽，只剩下宗室王系统的琅邪王司马睿逃到江东，建立了偏安一隅的东晋政权，而广大的北方，则长期陷入五胡十六国的动乱之中。

对比汉晋两代封建制的演变，我们可以看出，行政区划（王国也是一种特殊的行政区划）幅员的增减可以作为一种政治手段来使用。西汉是通过削减王国封域来加强中央集权，西晋则是利用扩大王国的领域来增强局部地区的地方分权。

西汉的封建引发了一场内乱，西晋的封建也成为王朝覆灭的一个重要原因，这些理应给后人以深刻的教训。但是事实并非如此，仍然有人对封建制念念不忘。唐太宗就曾想让皇子出任州刺史，且实行世袭，好在由于魏征等谋臣的劝阻，才没有付诸实际。事情并未就此完结，封建的意识一直残留在人们的头脑之中。

甚至在蒙古贵族入主中原之初也采用封建制，以皇子为万户，分领各州，这一制度一直延续到元世祖忽必烈初年才被废止。明代藩王，虽无尺土之封，但象燕王朱棣握兵镇守一方，也终究引起了所谓的“靖难之役”。封建与郡县孰优孰

劣，这个看似十分简单的问题，却恰恰在中国历史上讨论了两千年之久，一直到清代末年，依旧有人老话重提。

虽然恢复封建制的想法始终没有从人们的头脑中清除，但汉晋两代推行封建制的教训还是被更大多数的人们所接受。因此 隋代以后 封建制永远地退出了历史政治舞台 皇子只是虚封爵位，并不领有实土，从西汉以来的郡国并行制也重新转回秦代的纯粹的郡县制轨道上来了。

三 增减交替 循环往复

——行政区划层级的变迁

为了发挥应有的效应，任何行政组织都要分成若干管理层次，每一层次又必须确定一定的管理幅度，层次级数越多，每层的管理幅度就越小，层次与管理幅度之间呈反比。一个国家的行政区划同样要分成若干层次，层级是行政区划体系中最基本的要素。从中央集权的角度来看，层级越多，越不易政令的上下传达，要进行有效的管理，便要求有尽量少的层次，但是由于受到管理幅度的制约，行政区划的层级也不能随意减少。

中国历代行政区划变迁的核心就是政区层次级数的变更，这一变化集中体现了中央集权与地方分权之间此长彼消的演变过程。纵观秦代到民国初年政区层级的变化情况。我们可将其划分为三个阶段。第一阶段为秦汉魏晋南北朝时期，历时 800 年，政区从两级制变成三级制；第二阶段为隋唐五代宋辽金时期，历时近 700 年，政区重复了从两级变成三级制的循环；第三阶段是元明清时期及民国初年，历时 650 年，政区从多级制逐步简化到三级制，以至短时的二级制。下面

我们便来探究一下这些变化是怎样发生以及为什么会发生的。

1. 郡县二级制向州郡县三级制的转变。

(1) 秦汉时期的郡县二级制

秦始皇二十六年，分天下为三十六郡，加上内史——首都周围的特区，一共是三十七个郡级政区。郡之下设县，为秦代的基层政区，在少数民族地区的县则称为道。秦代所实行的是纯粹的郡县二级制。后来由于疆土的扩大，设置了新郡，在内地一些郡又一分为二，所以使得秦郡总数增至四十八（不包括内史），至于秦县的数目，因文献失载，只得做一大致推测，估计总数在 1000 个左右。这样平均起来，每个郡约领 20 来个县，从层级和管理幅度来看都是较为合理的。

降至西汉，郡级政区大量增加，究其原因，主要有下列三个方面：一是将原有的一些秦郡划小，或一分为二，或一分为三，如将秦内史分成京兆尹、左冯翊、右扶风三部分即是一例。二是分割、削减诸侯王国的领域，汉文帝时就曾将齐国一分为七，淮南国一分为三。三是汉武帝以后，随着汉朝疆域的扩展，相应地增设了近 20 个新郡。据《汉书·地理志》记载，西汉末年郡国总数已增到 103 个，共辖有 1587 个县级政区，平均每个郡国领有 15 个县，其管理幅度也算适宜。

然而对汉代中央政府而言，直接管理百余个郡国，幅度未免太大，有些难以应付了。针对这种情况，汉武帝在位之时，便在郡级政区之上设置了十四部，作为监察区。首都附近的诸郡由司隶校尉部统辖，其它地区的郡国则分属于十三个刺史部。每部设刺史一人，负责检察地方长官的行为，而不管理地方行政事务。部刺史的品秩只有六百石，而郡太守

的品秩为二千石，这种以小官监察大官的制度行之颇为有效，郡太守们大都能克尽其职，奉公守法，以至汉宣帝感叹与他共有天下的，大概只有这些品秩为二千石的郡太守们了。

大多研究古代史的学者对西汉的吏治持赞许的态度，认为其时在中央集权和地方分权的关系上处理得较为合理。但是从统治者的角度来看，这种体制仍有其缺陷。在地方多事之时，因郡境过小，以一郡之权力和能力便无法进行行之有效的整治，尤其是对付那些连跨几郡的农民起义，郡太守往往束手无策、力不从心。因此，在郡之上再设置一级政区的需要，一直隐然存在。

西汉的十三刺史部有十一部的名称分别取自《禹贡》及《周礼》中的九州所以又通称为十三州后州刺史曾两度改称州牧，以示尊崇，品秩也升到二千石，但这种做法显然是权宜之计，所以才会出现两次反复。到东汉初年天下基本稳定之后，光武帝刘秀又改州牧为刺史，品秩也相应地降回到六百石。

由上所述，可以看出，坚持维系二级制显然是中央统治者的愿望。因此，在东汉的大部分时间里，州一直是以监察区的形式出现。这一情形直到东汉末年爆发了规模巨大的黄巾起义才发生了改变。为了镇压这场大起义，东汉朝廷这才不得不派中央的高级官员——九卿出任州牧授与其兵、财、政三大权。于是州就由原来的监察区自然转成了郡以上的一级行政区划，揭开了政区由两级制转化为三级制的序幕。

(2) 魏晋南北朝的州郡县三级制

东汉末年的黄巾起义动摇了统治者的基础，各地的州牧在镇压起义军的过程中逐渐形成了独霸一方的割据势力东

汉王朝最终在连年的军阀混战中走到了尽头，历史迈进了长期处于分裂状态的魏晋南北朝时期。

在汉代，虽然郡太守的地位很高，但郡一级的政区由于幅员太小，人口不多，财力不够雄厚，力孤势单，无法形成割据势力。然而，在州成为郡以上一级行政区划之后，情况就有所不同了。汉代州的区划很大，平均领有七八郡之地，足以形成称雄一方的割据势力，容易造成分裂的局面。有鉴于此，中央集权的统治者尽可能地不使州成为一级行政区划。但现实又常常使统治者陷入两难的境地，因在镇压跨郡的大规模农民起义的时候，又迫切需要较大范围的政区。权衡利弊，东汉中央集权统治者为免于被黄巾起义推翻的恶运，十分不情愿地把做为监察区的州改成了行政区，但最终却不免在大行政区各自为政的情况下被颠覆。

三国鼎立之后，州——郡——县三级政区制已成为正式制度。在三级制实行之初，运转还算正常，以十几州领百来郡、千余县，政区与管理幅度基本相称，比例较为适当，州、郡、县三级皆能发挥各自应有的作用。以西晋前期为例，19个州级辖172个郡国，1232个县。平均每州辖八九个郡，每郡辖七八个县，大体合理。

西晋真正统一的时间十分短暂，只有二十几年的光景，随后便发生了八王之乱，继而在长期的动乱中覆亡。中原大地再次陷入分裂的局面。由此可以看出，在中央集权尚未高度发达的时候，实行三级制以及第一级政区幅员过大都是不合时宜的，是酿成分裂割据的因素。

自东晋偏安江东以后，南北分裂对峙的局面延续了270余年之久。在这期间，战乱频仍，在战争中屡立战功的武将