图书在版编目（CIP）数据

体国经野：历代行政区划 / 李晓杰著. —长春：长春出版社，2004.1
（制度文明与中国社会/葛剑雄主编）
ISBN 7—80664—617—5

Ⅰ. 体... Ⅱ. ①葛... ②李... Ⅲ. 政区沿革—研究—中国 Ⅳ. K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2003）第 101976 号

责任编辑：张　樱　　封面设计：王国擎

长春出版社出版
(www.cccbs.net)
（长春市建设街 1377 号）
（邮编 130061　电话 8569938）
长春大图视听文化艺术传播中心设计制作
沈阳新华印刷厂印刷
新华书店经销
787×1092 毫米　16 开本　16 印张　254 千字
2004 年 1 月第 1 版　2004 年 1 月第 1 次印刷
印数：1—4 000 册　定价：34.00 元

需要全本请访问 www.ertongbook.com

制度文明与中国社会

体国经野

TI GUO JING YE

历代行政区划

主编　葛剑雄 ● 李晓杰　著

长春出版社

前　言

Qian yan

一提到我国的行政区划，即政区，大家自然会想到我们这样一个有着约九百六十多万平方公里广袤幅员的大国所划分的32个省级政区、三百多个地级政区及两千多个县级政区。然而，不知大家有没有想过这样一些问题，那就是，我国走过了几千年的文明路程，在漫漫历史长河中，这些行政区划是怎样一步一步发展到今天这样一种规模？它们各自的区域又是怎样形成的？

行政区划是一个国家依据行政管理的需要，将所辖领土划分成有层次的区域的过程。我国历史上的行政区划，从萌芽、出现到完全确立及全面推行，经过了相当长的历史过程。这一过程与中央集权制度的从无到有大体是同步的。地方行政区划的制度全面建立之后，中央政府要将一部分权力下放给地方政府，这便自然会在中央与地方之间因集权问题而产生矛盾，当这一矛盾激化后，就会出现一次中央与地方在权力上的重新调整与再分配。我们可以说，中国行政区划变迁的历史，也就是中央与地方之间不断调整权力关系的历史。因此，采用什么样的行政区划，关系到一个朝代的兴衰，这其间曾经发生过不少故事，如果大家有兴趣，我们不妨一起来一次历史探寻，看看究竟都发生了些什么。

不过，在我们进入正题之前，有必要先对行政区划所包含的要素进行一下介绍，给大家提供一些背景知识。

从政区地理角度上讲，行政区划主要有四个要素：一是层级，即中央到地方分几个层次进行管理，是行政区划体系中最基本的要素。层级越多，越不便于中央政令的传达；层级越少，越便于

上情下达。中国历代行政区划变迁的核心便是政区层级的变更，这一变化集中体现了中央与地方权力之间彼此消长的过程。二是幅员，即政区的统辖范围。不同层级的行政区划，需要有不同的幅员，以便进行有效的管理。三是边界，即政区与政区之间的界线。行政区划既然是为统治与管理土地和人民而设置的，那么，政区界线的划分就必定会以有利于统治为前提。政治是政区划界中的首要因素。然而，在统治稳固的前提下，自然环境也会作为政区划分的一个依据因素。四是行政中心。每个行政区划都有一个（有时是两个）管理的行政中心。这个行政中心位置的确定与变化，与政治形势、政区幅员或者是自然环境有很大的关系。上述的行政区划的四个要素，我们在本书的正文中都会有具体的涉及。

另外，还需要对本书的书名做些简单解释。或许有些人会感到有点奇怪，为何讲我国古代行政区划变迁要用这样一个标题——“体国经野”？其实这四个字的出处，见于位列儒家十三经的《周礼》。在这部书的每篇开头都有如下的这样一段话：“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”意思就是说，周天子在封邦建国时，先要确定地理方位，然后再划定国与野的具体区域与界线，在此基础上设置官职，从而很好地管理百姓。由于《周礼》是儒家经典之一，因此，“体国经野”一词便成为划分行政区域的典雅代名词。

好了，闲话少说，让我们言归正传，来了解一下古代行政区划的起源及其变迁的具体过程吧。

目 录

第 1 部分 幻想与现实：行政区划的传说与出现

一、“九州”制与“五服”制 3
二、商周时期的中央与地方关系 6
三、“上大夫受县，下大夫受郡” 11
四、集乡聚为县与以郡统县 15

第 2 部分 大一统的郡县制：秦汉时期

一、“罢侯置守” 21
二、从诸侯王国的设立到“推恩令”的实施 25
三、武帝广开边地与汉郡的增置 33
四、西域都护府的建立 40
五、从郡（国）县二级制到州、郡（国）、县三级制 43
六、班超定西域与西域都护（长史）府的设置 53

第 3 部分 行政区划由常态到畸形的转变：三国两晋南北朝时期

一、曹魏的统一北方与在东北、西北的经营 58
二、曹魏的分封 59

需要全本请访问 www.ertongbook.com

三、蜀汉的“南抚夷越” 60
四、孙吴的疆域与广州的设置 61
五、典农校尉 61
六、遥领与虚封 62
七、西晋的分封 63
八、永嘉二十一州 66
九、十六国州制的混乱 67
十、侨州郡县与土断 74
十一、双头州郡 77
十二、州郡的虚滥 79
十三、都督区与行台区 80
十四、北魏的“六镇” 82

第 4 部分 从郡(州)县两级制的复归到藩镇的强盛：隋唐五代时期

一、“罢天下诸郡” 87
二、域外拓展置边郡 89
三、贞观十道与开元十五道 91
四、三种类型的府制 95
五、赤畿望紧上中下 102
六、得得失失羁縻州 103
七、天宝十节度 107
八、藩镇割据的形成 109
九、朝廷与藩镇的争斗 110
十、藩镇割据的发展：五代十国 113

第 5 部分 “强干弱枝”的新方法：北宋与南宋（含辽金西夏）时期

一、路制的出现 121
二、徽宗崇宁二十四路 125
三、府、州、军、监 128
四、宋辽边地的争夺与“澶渊之盟” 130
五、辽金的五京与五京道 132
六、头下军州与斡鲁朵制 135
七、金的五京与十七路 137
八、猛安谋克 139
九、西夏政区 140
十、岳飞北伐与“绍兴合议” 141
十一、南宋十六路 143

第 6 部分 行省时代：元朝时期

一、行省制度的确立 147
二、“都省握天下之机，十省分天下之治” 149
三、多层级的复式的地方行政区划 154
四、宣慰司道与宣慰司、宣抚司和安抚司 157
五、郡县吐蕃之地 158
六、别失八里、哈剌火州、哈密力 161
七、澎湖巡检司 162

第 7 部分 删繁就简：明朝时期

一、都、布、按三司 167

二、两京十三布政使司 168
三、巡抚、总督及其辖区 172
四、府、州、县 175
五、都司卫所 176
六、土司 180
七、羁縻都司卫所 182
八、九边 186

第 8 部分 从复式到单式政区层级的回归：清朝时期

一、内地十八省 191
二、府(厅)、州、县 195
三、改土归流 196
四、由盛京三将军到东三省 198
五、从伊犁将军到新疆省 202
六、西藏办事大臣及其辖区 206
七、青海办事大臣及其辖区 209
八、乌里雅苏台将军 210
九、漠南蒙古二区 211
十、台湾省 212

第 9 部分 精简型政区：民国时期

一、从二十二省到三十五省 218
二、道的兴衰与专区的出现 220
三、特别行政区 222
四、直辖市 223
五、设治局与县佐 225
六、西藏与青海 225
七、外蒙古 227

八、中共革命根据地政区 228

结　语　历代行政区划的变化规律

一、数量由少到多，辖区由大到小，层级由高到低 231
二、最高一级行政区划大都由监察区、军区等转变而来 234
三、县级行政区划最具有稳定性 236
四、三级制是历代政区的层级中最常用的一种形式 237

主要参考书目 239

第1部分

幻想与现实：行政区划的传说与出现

◆一、“九州”制与“五服”制

◆二、商周时期的中央与地方关系

◆三、“上大夫受县，下大夫受郡”

◆四、集乡聚为县与以郡统县

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、“九州”制与“五服”制

我国古代的行政区划起源于何时？历代诸说纷纭。在东汉史学家班固所写的记载西汉历史的名著《汉书》中，有一篇专门讲述西汉政区情况的《地理志》，其中提到远在黄帝时代，就曾“画野分州，得百里之国万区”。其实这种说法完全靠不住。事实上我们很清楚，传说中的黄帝时代，大约处于血缘关系的氏族社会中，是根本不会出现反映地缘关系的行政区划的。之所以会出现这种说法，只不过是因为黄帝向来被视为华夏文明的鼻祖，所以一切典章制度也都很自然地被认为是由他首创的。

如果说黄帝的“画野分州”之举并不可靠，或许一般的人对此不会有什么异议，但对于下面的一种说法，古时候大多数人却是深信不疑的，即认为行政区划应开始于治理洪水三过家门而不入的大禹。持这种观点的依据是，在另一部儒家经典《尚书》中，有《禹贡》一篇，十分详尽地描写了大禹九州的地理范围划分。由于九州之说，不仅记载在儒家经典里面，而且又有后世许多学者的认定，因此长期以来没有人对这种说法提出过质疑。同时，因为九州是就全国范围内所划分的，所以九州出现后，便一直被当成了全国的代名词，我们大家所熟知的南宋爱国诗人陆游《示儿》诗中的名句“死去原知万事空，但悲不见九州同”中的“九州”，便是采用的这个意思。那么这种说法可信程度到底如何呢？在我们判断这一说法是否可信之前，还是让我们先来看一看《禹贡》九州究竟是怎么说的。

从名称上看，《禹贡》中所提到的九州有：冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荆州、豫州、梁州、雍州。所包括的范围，北到燕山山脉与渤海湾，南到秦岭一带，东到大海，西到陇东高原。具体的九州划分情况是这样的（参见图 1—1）。

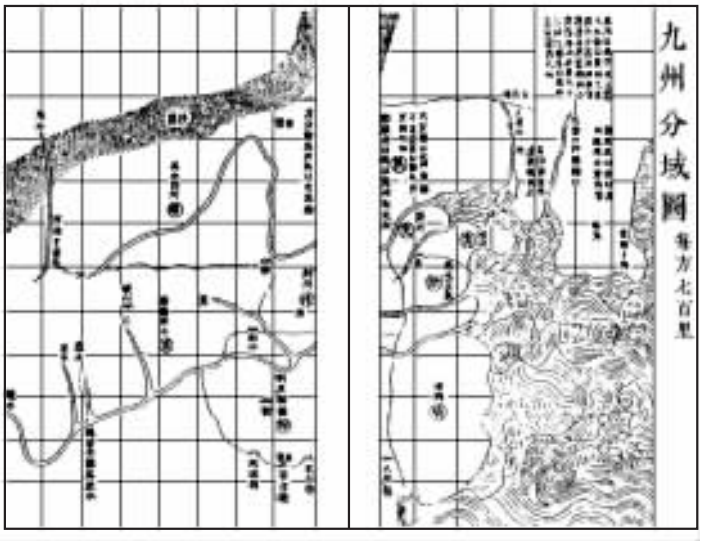

图 1—1　禹贡图注·九州分域图

冀州　西、南、东三面都以黄河为界。相当于今天的山西与陕西间黄河以东、河南和山西间黄河以北及山东西部、河北东南部地区。山有壶口（在今山西吉县西北、陕西宜川东北）、梁山（在今陕西韩城）、岐山（在今陕西岐山东北，古名天柱山）；川有衡漳（今漳水）、恒（今唐河）、卫（今灵寿以下滹沱水）。这一州被认为是帝都的所在。

兖州　“济、河惟兖州”。在古济水与古黄河之间，相当于今天的河北、河南、山东三省交界的部分。川有九河（黄河下游分支，九表示多数，并不是实指）、濮水（黄河支流）、沮水（济水支流）。

青州　“海岱惟青州”。在渤海与泰山之间，相当于今天的辽东、山东两个半岛。川有潍水、淄水、汶水（今大汶水）。

徐州　“海、岱及淮惟徐州”。在黄海、泰山、淮河之间，相当于今天的山东南部，江苏、安徽北部。山有蒙山（在今山东蒙阴南）、羽山（在今山东郯城县东北）；川有淮水、沂水。

扬州　“淮、扬惟扬州”。淮河以南东至海，相当于今天的江

苏、安徽南部，江西东部。水有彭蠡（今鄱阳湖）、震泽（今太湖）。

荆州 “荆及衡阳惟荆州”。从荆山到衡山以南，相当于今天的湖南、湖北与江西西部。山有荆山（在今湖北南漳）、衡阳（在今湖南衡山西）；水有江汉（今嘉陵江）、沱水（江水支流）、潜水（汉水支流）。

豫州 “荆、河惟豫州”。荆山与黄河之间，相当于今天的河南、湖北北部。川有伊、洛、瀍、涧四水。

梁州 “华阳、黑水惟梁州”。华山以南、怒江以东，相当于今天陕西南部与四川地区。山有岷山（在今四川松潘）、嶓山（今陕西宁强北嶓冢山）、西倾山（在今青海同德东北）、蔡山（无考）、蒙山（在今四川崇庆县西）；川有沱水、潜水。

雍州 “黑水、西河惟雍州”。秦岭以北，东到黄河，西至张掖河，相当于今天的陕西中部与北部、甘肃及其以西的地区。山有荆山（今陕西朝邑西北北条荆山）、岐山、终南山（今秦岭）、鸟鼠山（在今甘肃渭源西南、陇西县西）、三危山（在今甘肃敦煌东南）；川有弱水（今甘肃张掖河）、渭水、泾水、漆水、沮水及沣水。

通过上面的划分，我们可以看出，九州所涉及的这些地区，在大禹时代是不可能认知的。因此，近代以来，经过学者们的研究，论定《禹贡》实际上是战国时期的人假托大禹所作，书中所记载的地理状况，都是战国时期的现象，所谓“九州”之说，不过是战国时流行的一种乌托邦式的空想，反映了当时的学者对未来统一国家的一种设想，其实，大禹九州根本就没有实现过。因此，九州并不像一般古人所认为的那样是中国最早的行政区划。

除《尚书·禹贡》九州外，在《周礼·职方》、《尔雅·释地》及《吕氏春秋·有始览》等古代典籍中也都有各自的九州系统。不过，这些九州与《禹贡》九州一样，也仅是理想的区划，都从未付诸过实现。

在《禹贡》中，除了九州制之外，还记载了另一种区划，即“五服”制。《禹贡》是这样描述这种五服制的：以国王所居住的京

城为中心，以四方五百里为一等，共分为五等。由京城向外，顺序依次为：

甸服：王都 500 里之内的区域，这一区域是以农业为主的直接统治区；

侯服：甸服以外四方 500 里之地，这一区域是诸侯统治区；

绥服：侯服以外四方 500 里之地，这一区域介于中原与少数民族之间，是需要加以绥抚的地区；

要服：绥服以外四方 500 里之地，这一区域属于边远地区；

荒服：要服以外四方 500 里之地，这一区域为蛮荒之地。

我们上面已经提及，九州制是以名山大川为界线来划分区域的，虽是虚构，但多少还有一些可使人相信的理由。而五服制这样在 2500 里正方形的土地范围内的规整划分，则实在难以让人们接受它。因此早在古代，就有人对此种划分存在的真实性提出过怀疑。现在经过学者们的研究，同样证明五服制与九州制一样，也是一种空想，只不过九州制的空想是针对未来而出现的，而五服制的空想则是基于过去而设计出来的。因为在西周及其之前，确实出现过类似的分等统治，只是从未有过将每一等级定为 500 里的做法（参见图 1—2）。

二、商周时期的中央与地方关系

不仅大禹时代不可能出现行政区划，经现代学者研究证明，就是有文字可考的商代与其后的西周时期，虽然其时国家已经出现，但是行政区划也未立即产生。

我们先来看看商代的情况。商是一个有着悠久历史的子姓部落，长期居住在黄河下游。其始祖叫契，相传曾辅佐大禹治水。从契传十三世而到了成汤。公元前 16 世纪，汤灭夏，建立了商朝。

从现存史书中所出现的有关“内服”与“外服”的记载，可以看出在当时商朝已有一种很初级的中央与地方区域的划分。另外，关于商代中央地区与周边区域的划分，在甲骨文中也有明确的反

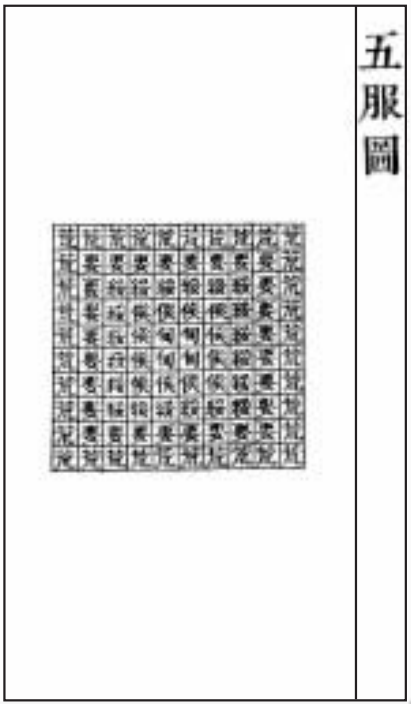

图 1—2　禹贡图注·五服图

映。卜辞中就出现了“商”与“四方”、“四土”的对应说法。其中的“商”就是指商代的中心地区，也就是由商王直接管理的王畿所在；而“四方”、“四土”应是远在中心地区以外的区域，是各类地方政权所治理的地区。当时商代的中心地区可能包括今河南北部、河北南部及山东西部的地区。

在商代王畿之外的所谓“四方”或“四土”之地，存在着许多的部族方国，其中有些方国为商王所控制，是商王的忠实属国。而另有一些方国则时服时叛，还有一些方国一直在商王的势力所及之外，与商王长期敌对。商王所控之地，其时究竟多大，目前由于资料的缺乏，还没有办法作出确切的判断。现在从出土的卜辞中分析，所谓的“四土”之地，可能已包括东到大海，西至陕西西部，

南跨长江而达湖南、江西，北到山西中部，东北到辽宁，西南到四川的广大地区。

由以上的叙述中可以看出，在商王与地方政权的区域划分中大体存在着两条脉络：一是“内服”与“外服”之分。在此脉络中，更多的是从政治层面上着眼，即以对商王的亲疏来确定划分的标准；二是“商”（王畿）与“四方”、“四土”的分别。这一脉络则相对侧重于区域层面，即以商王是否直接统辖的地区为区分的尺度。“内服”与“商”（王畿）、“外服”与“四方”、“四土”之间应有相互对应与重合之处，但恐怕不能完全统一。

通过现代学者们的研究，我们可以知道，商代时期，中央与地方政权所存在的关系虽然已不是一般的国与国的关系，而是一个国家内的中央与地方的关系，中央还对地方政权实行一定的控制。但是需要指出的是，商代的这种中央与地方的不平等与控制，还不是后世的中央对地方的支配，更与中央集权不同，因此，在当时还没有出现任何形式的行政区划。

我们再来观察一下西周的具体情况。周也是一个古老的姬姓部落，在商朝建立之前，主要活动在今天陕西、甘肃一带，其始祖叫弃，传说做过夏朝的农官，是种植稷和麦的创始人。到了公元前 11 世纪，周武王率军大败殷商的军队，商纣王被迫自杀而亡，中国历史上一个新的朝代——周代自此建立了，史称西周。

周代是在殷商基础之上建立的，因此，有些制度与商有一定的承继并有所发展。周代也与商代一样，有着中央与地方区域的划分。周王（即周天子）享有国家的最高权力，其所统治的范围称为“天下”，不仅包括周代的中央地区，而且还包括远离中央地区以外的广大地区，也就是说，周天子是将其时已知的整个世界作为他的统辖范围的。

周王直接控制的中央地区（即王畿所在）其时被称为“周邦”、“周”、“有周”或“王国”。关于周朝王畿的范围，传统上一般以为应有几个区域，一是以丰、镐二京为主的“宗周”地区（即今陕西

需要全本请访问 www.ertongbook.com