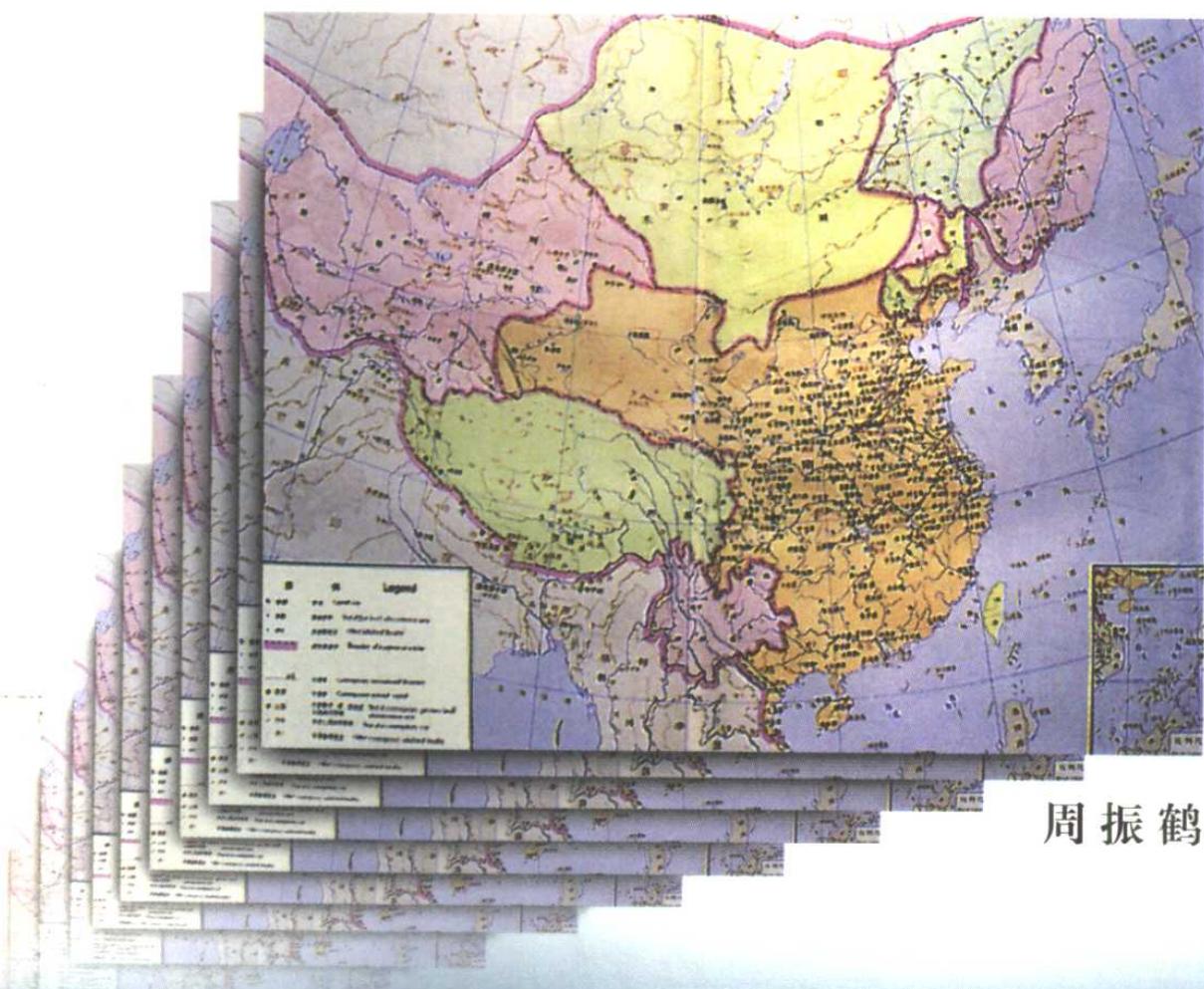


中国文化史知识丛书

中国历代行政 区划的变迁



周振鹤

商务印书馆



中国文化史
知识丛书

中国历代行政 区划的变迁

周振鹤



商务印书馆
1998年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国历代行政区划的变迁/周振鹤著.-增订版.-北京:
商务印书馆,1998
(中国文化史知识丛书)
ISBN 7-100-02424-2

I. 中… II. 周… III. 行政区-政区沿革-中国-古代-通俗读物 IV. K928.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 01069 号

中国文化史知识丛书

ZHONGGUO LIDAI XINGZHENGQUHUA DE BIANJIAN 中国历代行政区划的变迁 周振鹤

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
新华书店总店北京发行所发行
中 国 现 代 书 刊 打 印 制 作 印 刷
ISBN 7-100-02424-2 / G·336

1998 年 11 月第 1 版 开本 787×1092 1/32
1998 年 11 月北京第 1 次印刷 字数 82 千
印数 3 000 册 印张 6 1/4 插页 3

定价: 12.30 元



Z0500083

编 者 献 辞

中国是世界文明古国之一。古代世界曾经辉煌灿烂的文明国家，多数没有能够继续维持下去，有的中断了，有的随着文化重心的转移而转移到另外的地区。唯有中国这个国家，既古老又年轻。从原始社会到形成国家，有文字可考的历史有五千年以上。中国和中国文化屹立于世界之林，一脉相承，历久而弥新。

中国文化是个发展的、历史的范畴，具有包容性与持久性：除了时代差异外，尚有着地域与民族的差异性。它是在连绵几千年中，以华夏民族为主体的中华民族各地域文化（包括中原文化、齐鲁文化、荆楚文化、巴蜀文化、吴越文化、岭南文化、闽台文化等）和各民族文化（包括壮、满、蒙、回、藏等中国 56 个民族的文化）长期地、不断地交流、渗透、竞争和融合的结果。从这个意义上说，中国文化的发展是具体的、历史的，又是多地域、多民族、多层次的立体网络。中国文化是起源于上古贯穿到现在，在黄河、长江及

其周围地域形成并延续至今的中华民族共同的文化、共同的社会心理与习俗的结晶。

继承中国文化遗产，并不是对中国古代文化毫无选择地一概接受，而是要继承其优良传统，摒弃其封建糟粕。

今天中国正处在向现代化迈进的新时期。了解过去的优秀文化，正是为创造未来的新文化。这对于提高民族自尊心，增强民族凝聚力，有着极为重要的意义。青少年是国家的未来，民族的希望，对他们进行传统文化的教育，既是当务之急，又是长远的目标。要让中学生和具有中等文化程度的读者掌握中国文化史的基本知识，了解中国文化辉煌的历史，继承、发扬优良传统，为建设具有中国特色的社会主义新文化打下基础，这是一件宏伟的事业，也是我们编辑这部丛书的宗旨。

对文化层次较高的成年读者以至专家来说，个人的专业知识总归有限，本丛书对于成年人也不失为一种高品位的、可信赖的文化知识读物。

本丛书的前身有 110 个专题，涉及历史文化的各个方面，由商务印书馆、中共中央党校出版社、天津教育出版社、山东教育出版社联合出版。现由编委会对类目重新加以调整，确定了考

古、史地、思想、文化、教育、科技、军事、经济、文艺、体育十个门类，共 100 个专题，由商务印书馆独家出版。每个专题也由原先的五万多字扩大为八万字左右，内容更为丰富，叙述较前详备。希望这套丛书能多角度、多层次地反映中国文化的主流与特点，读者能够从中认识中国文化的基本面貌、了解中华民族的精神所系，这就是编者的最大愿望。

对于本丛书的批评及建议，我们将十分欢迎，力求使之趋于完善。

中国文化史知识丛书编辑委员会

一九九六年四月

《中国文化史知识丛书》

编辑委员会名单

主编 任继愈

副主编 汤一介 焦树安 张明华

编委(按姓名汉语拼音音序排列)

戴念祖 郭齐家 葛剑雄

焦树安 金宜久 卢海燕

欧阳中石 庞朴 戚志芬

任继愈 沈心天 汤一介

王世民 王兆春 吴良镛

严汝娴 张国风 张明华

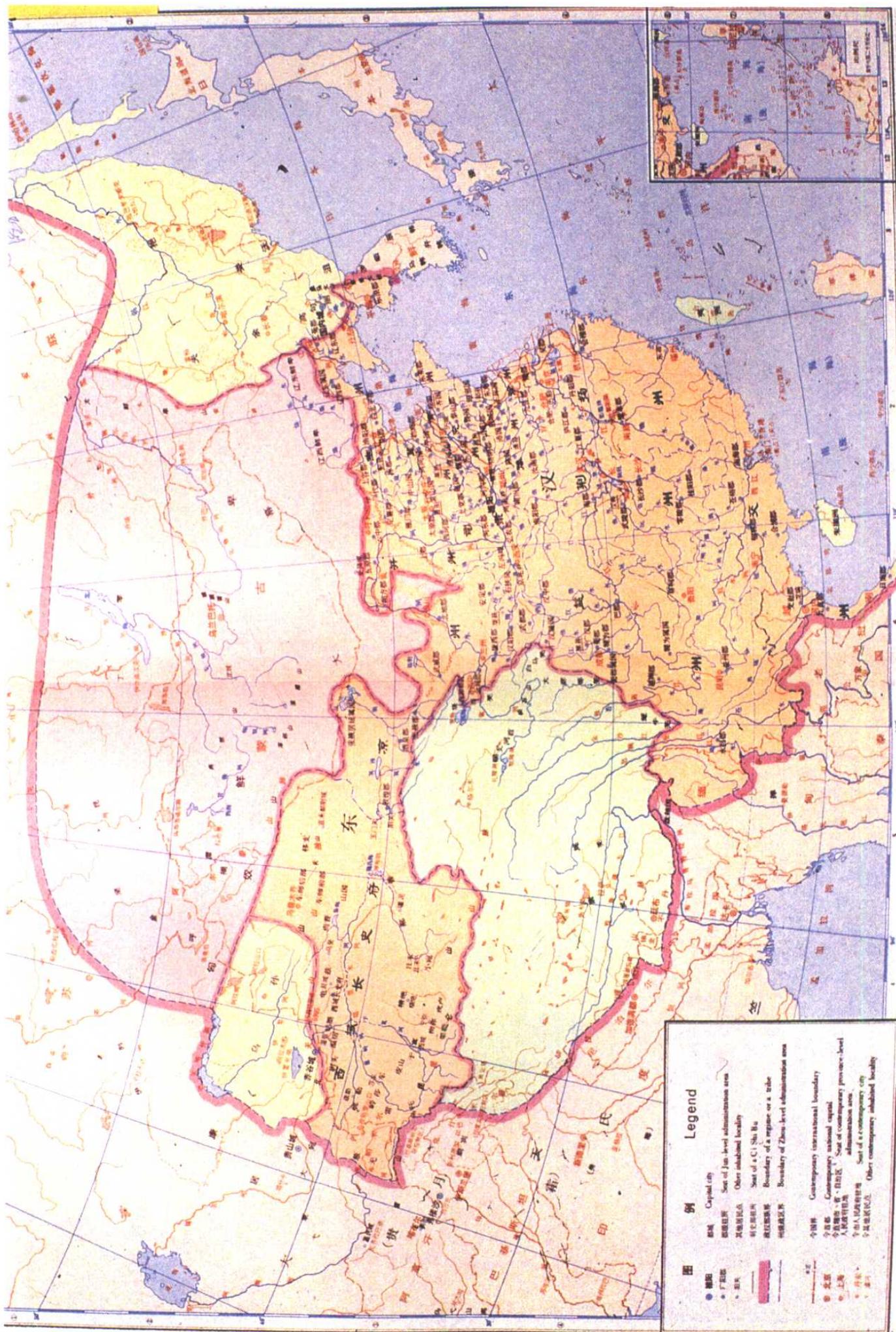
赵靖 赵匡华 郑殿华

周强 朱光煊

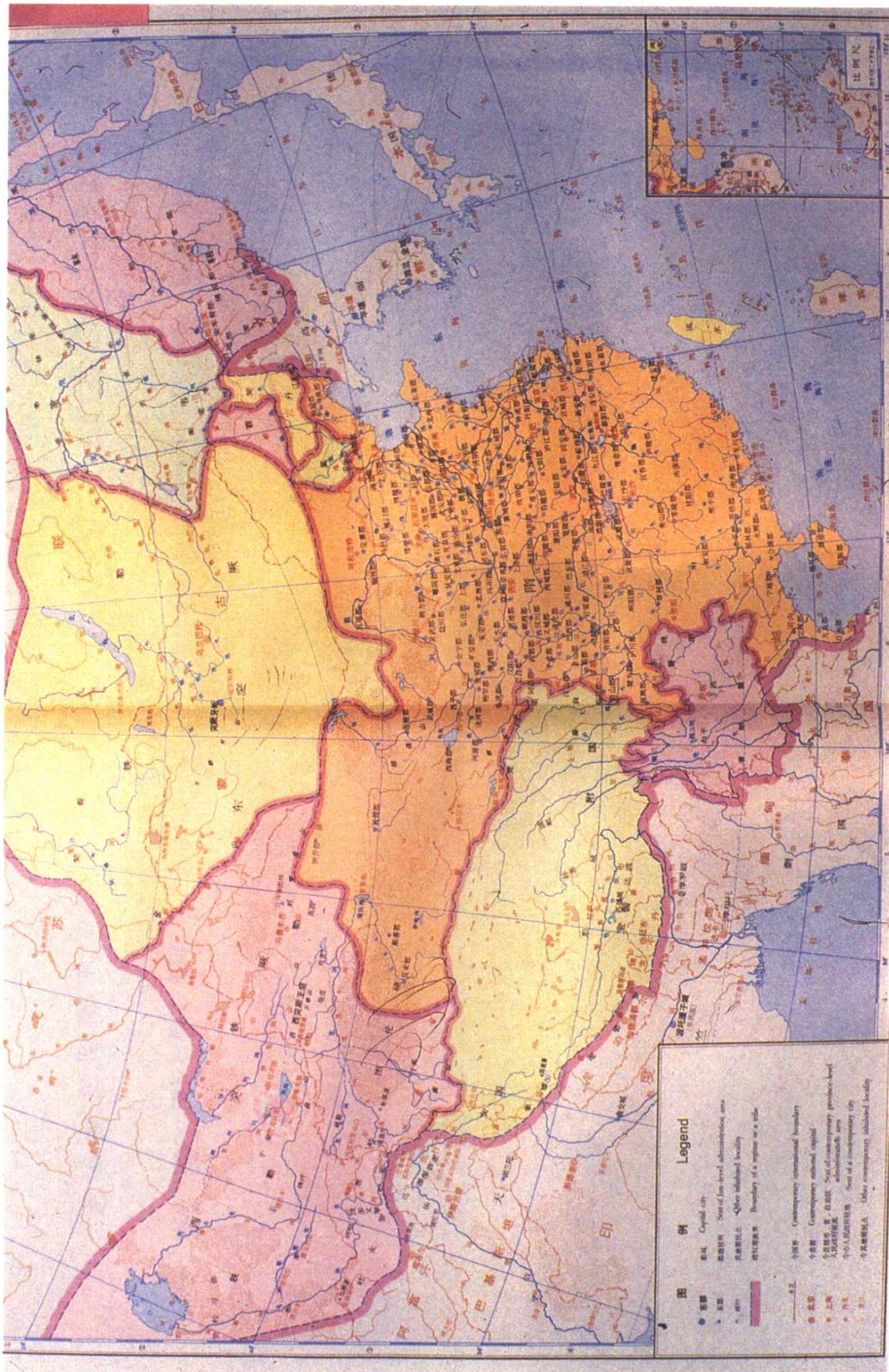
常务编委 任继愈 焦树安 张明华

张国风 郑殿华

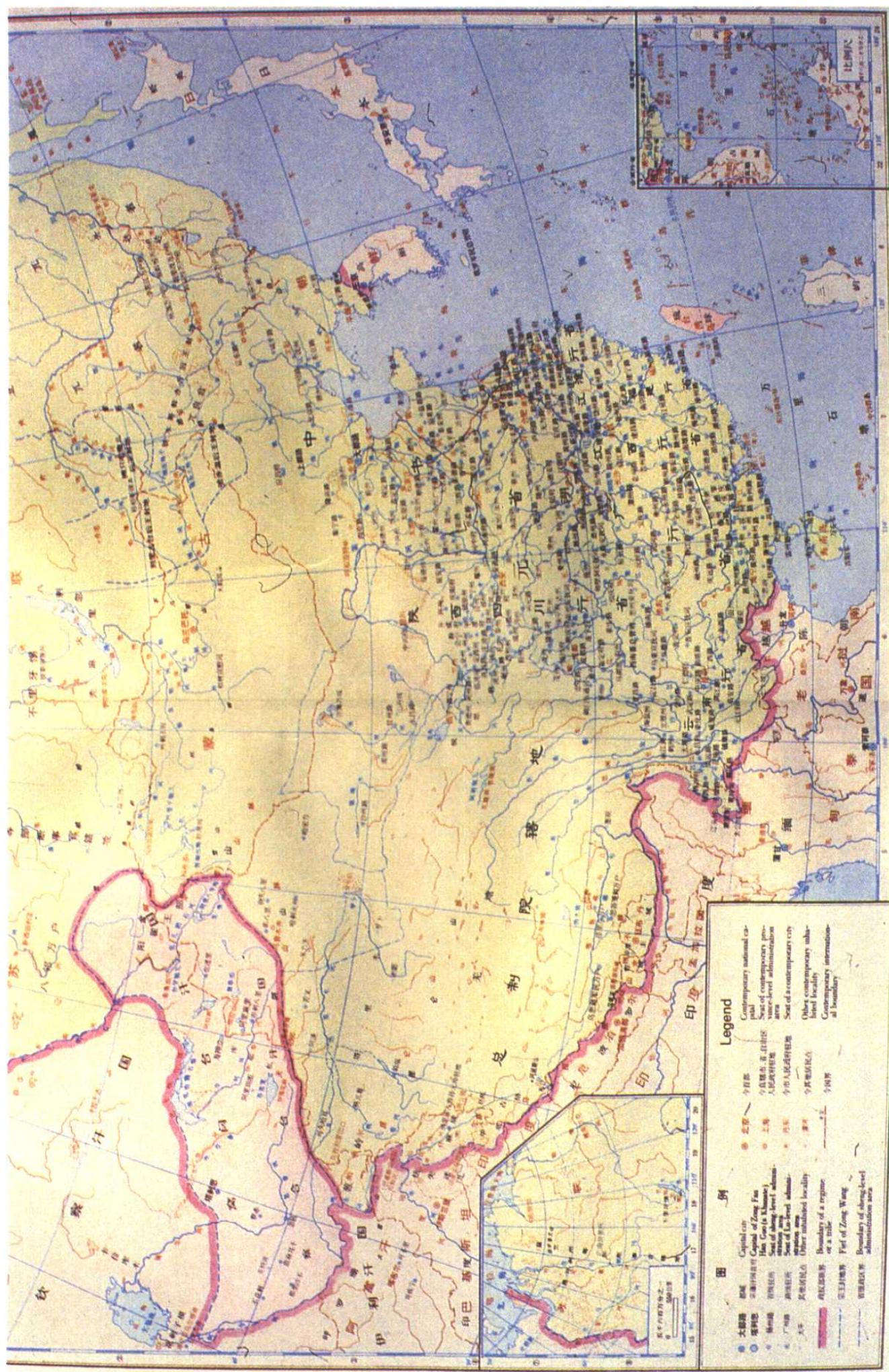
东汉十三州部图



隋代分郡图



元初行政区划图(至元十七年)



明两京十三布政使司图





目录



引言	1
一 从分土而治到分民而治	
——行政区划的由来	5
1 楷子	6
2 行政区划的由来	10
二 两度回光返照	
——郡县制的“封建”变形	
.....	19
1 汉代封建制的施行和 纠偏	20
2 西晋封建的失误	27
三 两千年三循环	
——行政区划层级的增减	
.....	33
1 行政区划的层级与管理 幅度	34
2 郡县二级制向州郡县三级 制的转化	35

**中国文化史
知识丛书**



录



3 州县二级制向道(路)州县三级制的转化	42
4 省路府州县多级制向省县二级制的简化	54
5 本章小结	65

四 量地制邑 度地居民 ——行政区划幅员的伸缩	
.....	73
1 政区幅员的尺度	74
2 “百里之县”的相对稳定	
.....	77
3 “千里之郡”的缩小倾向	
.....	82
4 “万里之州”的起伏变化	
.....	91
5 政区幅员变化的特点	103

五 犬牙相入还是山川形便 ——行政区域划界的原则	
.....	107
1 政区边界的概念	108

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU

中国文化史 知识丛书



录



2 山川形便原则的运用 ······	113
3 犬牙相入原则的萌芽与 发展 ······ ······ ······	119
4 犬牙相入原则的极端化 ····· ······ ······ ······	126
<hr/>	
六 赤畿望紧上中下 ——行政区划的等第变化 ····· ······ ······ ······	137
1 县级政区的等第 ······ ······	138
2 统县政区和高层政区的 分等 ······ ······ ······	148
3 政区分等的意义和作用 ····· ······ ······ ······	156
<hr/>	
七 都尉、都护府和都司卫所 ——军管型的特殊政区 ····· ······ ······ ······	161
1 两汉魏晋的都尉 ······ ······	162
2 汉唐的都护府 ······ ······	166
3 北魏的镇戍 ······ ······	168
4 明代的都司卫所 ······ ······	170

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHU
CONG SHU

**中国文化史
知识丛书**



录



5 唐代的羁縻府州与明代的 羁縻都卫	173
6 军事因素对行政区划的 影响	178
结语	185

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU



引言

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU

除

非疆域特别狭小，任何一个国家都要根据行政管理的需要，将领土划分成有层次的区域，这一过程叫作行政区划，这些区域称为行政区域，行政区划和行政区域也可通用，简称为行政区或政区。

政区由国家立法所创置或撤废，具有可变性的特点，因此叙述政区的实况必定要和一定的时期或年代相联系。截至 1995 年底，中国一共设有 31 个省级政区，334 个地级政区和 2143 个县级政区^①。

政区还有承继性、延续性的特点，中国政区的现状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 700 年，而某些政区的边界至今已经沿用千年之久，更有许多县的名称和治所甚至长达 2000 年没有变化。政区的长

^① 地、县级政区不包括台湾省。

期稳定对于封建社会的长期延续,对于文化的地域差异都产生了深刻的影响。为了理解这种影响,我们必须了解历史政区的演变过程。

行政区划得当与否,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。因此政区必须适时地进行调整改革,以适应社会不断进步的需要。鉴往知来,为了认识现在,规划未来,我们必须分析历史政区的演变规律。





从分土而治到 分民而治

——行政区划的由来

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU

1 楔子



公元前 221 年的某一天，刚刚统一天下的秦王嬴政在首都咸阳召开了一次具有深远历史意义的御前会议。会上的议程有两项：第一项是议帝号，第二项是定制度。

嬴政本来只是秦国的国君，现在六国灭，四海一，秦王已经成为天下的最高统治者，称号自然也要升级。嬴政认为自己功过三皇，德盖五帝，于是自定称号为“始皇帝”，群臣齐呼万岁，这第一项议程并没费什么周折。这一年也就自然从秦王政二十六年变成秦始皇二十六年了。

第二项议程却引起了一场大辩论。丞相王绾为首的一些人主张恢复西周的封建制度，但李斯坚决反对，认为那样做日后又会引起天下大乱，只有采用郡县制，才能保证国家安宁。秦

始皇态度明确地站在李斯这一边，于是决定不立尺土之封，“分天下以为三十六郡”（《史记·秦始皇本纪》），在全国范围内建立起严密完善的以郡统县的行政区划体系。

这次御前会议在中国历史上是一座极为重要的里程碑。皇帝称号的采用表明皇权专制主义的成立，郡县制的抉择标志中央集权制国家的出现，这次会议等于宣告中国从此成为皇权专制的中央集权制国家。所谓皇权专制，指的是在中枢权力中，皇帝和以丞相为代表的群臣的一种分权形式。在这种形式中，皇权基本上不受任何制约。秦代以后，皇权专制越来越强化，从汉到宋是皇权压倒相权的时代，明代以后则皇帝合国家元首与政府首脑为一，皇权专制达到了登峰造极的地步。

所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。中央政府将全国领土划分为不同层级的行政管理区域，在各个区划内设置地方政府，并分配或授予地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。秦代以后的2000年，中央集权程度也一步一步走向强化。虽然其间几度受到挫折，出现地方极端分权现

象,因而造成分裂割据的局面,但接踵而来的新的统一王朝执行的则是更加高度的中央集权。行政区划本来是地方政府的施政区域,到了宋代以后,已转变为中央官员的施政分区,中央集权制至此也达到顶峰。因此元代以后,分裂局面已不再出现。

虽然秦代二世而亡,秦始皇在表面上未能实现其建立万世一系的统一大帝国的梦想,但他所确立的皇权专制的中央集权制国家却一直延续下来,由他所推行的以郡县制为表现形式的行政区划体系也为历代所遵奉。

从秦到清,行政区划的形态有过纷纭繁复的变化,这些变化不但是中央集权与地方分权互为消长的表征,也是经济开发程度的标志和文化地域差异的体现,有时甚至是军事行动的结果。政区所有变化自然都是人为的,但同时又摆脱不了地理环境的制约。

行政区划不但有可变性的一面,还有稳定性的一面。任何朝代的行政区划都是由前朝承袭而来再加以改造,而不可能有凭空的创造。承袭的部分叫“沿”,改造的部分叫“革”,所以过去研究历史上行政区划变迁的学问属于沿革地理

的范畴。

在我国，行政区划的重要性是很早就被认识到的。列于十三经之中的《周礼》，在每一篇的开头都有这么几句话：“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”这是说周天子在封邦建国的时候，先要确定地理位置，再划定国与野的区域，最后进行分设官职的工作，以完成管理百姓的措施。

《周礼》又称《周官》，是战国时（或认为是西汉）人的著述，但伪托为周武王之弟周公的作品，因此成为儒家的经典。“体国经野”一语后来也就被当成划分行政区域一事的雅称。很显然，只有先设置行政区划，才能派遣地方官员，也就是说，体国经野是设官分职的前提，所以《史记·秦始皇本纪》记载：“二十六年，分天下以为三十六郡，郡设守、尉、监。”

战国时候，人们已经认识到体国经野的重要。秦汉大一统帝国成立以后，中央政府更把划分行政区域当作一件头等大事。因此，历代正史大都设有《地理志》（或《郡国志》、《州郡志》）专篇，以为该朝代行政区划的实录。唐代以后，又有许多全国地理总志和方志的编纂。专门论述

典章制度的一些著作也有《州郡典》、《地理略》、《方輿考》一类的篇章，使我们今天有大量的文献资料可以利用，以探究行政区划变迁的真实面貌。

2 行政区划的由来

中国的文化传统渊源很深，一切事物推其原始都要说得十分久远，传说在黄帝时代，就有划分政区的行动了。因此，班固的《汉书·地理志》一开头就说：“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。”

黄帝自来被看成是华夏民族的老祖宗，自然许多事物的发明权都要归功于他，一切典章制度也须由他首创。然而黄帝大约只是原始社会部落联盟的领袖，处于血缘关系的氏族社会中，自然不可能制定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动成为有关黄帝画野分州传说的基础。秦县的大小正是以“大率方百里”为准，所以才有黄帝“得百里之国万区”的传说产生。

《地理志》接着说：“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^①，列五服，任土作贡。”如果说黄帝只是传说中的人物，画野分州的事不大可靠，一般人也许都会同意。但是对于大禹更制九州，却使许多人深信不疑。尤其是名列十三经之中的《尚书》有《禹贡》一篇文字，详细地描述了九州的范围，五服的区划，自然容易使人信服。因此古今许多方志，在叙述本地区的历史沿革时，都要追溯到大禹时代的九州。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，除了《禹贡》九州外，上述《周礼》，还有《尔雅》、《吕氏春秋》也都有各自的九州系统。

不但大禹时代不可能有九州产生，就在国家出现之后，也没有立即产生行政区划。夏商两代文献不足考，对其国家体制可暂且勿论。就是从西周的政治制度来看，也还没有行政区划的痕迹。为了统治广阔的被征服地区，周初所实行的政治制度是封建制，封建就是封邦建国，其实质是周天子将王畿以外的天下土地分给诸侯建

① 传说中的九州是：冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍。

国，诸侯再把国都以外的地域分封给卿大夫，卿大夫还可以进一步往下分封自己的子弟和家臣。《左传》称这种制度是“天子建国，诸侯立家”。于是在西周的版图之中就形成天下一国一家三个基本的地域层次，这就是《大学》里“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，所以一旦建国之后，此土此民即与天子无涉。受封诸侯的相应义务只是纳贡、朝觐和助征伐而已。因此，宋代的大文学家欧阳修说：“自三代以上莫不分土而治也。”（《新五代史·职方考》）以周初的政治形势而言，天子不能直接统治所有被征服的地区，只能采取分土而治的政策，以保持“天下共主”的地位。这是形势使然。所以当后代人谬赞封建制如何优越时，唐代柳宗元精辟地指出：“封建非圣人意，势也。”（《封建论》）

由于天子、诸侯、大夫同为有土之君，因此天下、国、家都具有相对独立的地位，周代实际上是一个全面分权的社会，不存在任何形式的行政区划。这一时期的地域差异，只存在于国与野之间。国就是城，城外为郊，郊外为野。国中之人是统治者，称为“国人”；住在郊外的人称为

“野人”，是被统治者。国与野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。只有国君将自己所直接掌握的领土进行分层次的区划，采用集权的统治方式，派遣定期撤换的官员，这样的区划才属行政区划的范畴。行政区划的实质就是分民而不分土。《诗经》里所歌颂的“溥天之下，莫非王土”（《小雅·北山》）的景象只能是集权国家的写照，而不是西周分权社会的真相。

中央集权制国家是逐步形成的，从周初封建的诸侯国脱胎而来。与之相应，行政区划也经过萌芽、发展和全面推行的阶段，从春秋初年县的出现，到秦始皇分天下为 36 郡，大约经历了五个世纪的过渡时期。

周初的封建走过三四百年的道路，王室已经逐渐式微，诸侯势力逐渐强大，形成孔子所说的“天下无道，礼乐征伐自诸侯出”（《论语·季氏》）的局面。春秋时期，诸侯国之间不断发生兼并战争，国君不断将权力集中在自己手里，从战争中夺得的土地不再分封给臣下，而是成为自

己的直辖地，定名为县和郡。秦、楚、晋三国最先有县的建置。起初县和郡都设在诸侯国的边境地带，两者之间也没有统属关系。后来，失势的贵族封地也被改造为县（如晋），出现了行政区划的意识。

战国时代，权力更加下移，以至到了“陪臣执国命”的地步。卿大夫的势力已经上升，代替原来的诸侯。赵、韩、魏三国的诸侯原来都是晋国的大夫，三家分晋成为战国开始的标志。这以后，各国普遍建立郡县制度，县的设置日趋普遍，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，郡下又分设县，于是以郡统县的两级行政区划已现雏形。郡、县长官都由国君任免，不得世袭；郡、县领域都由国君控制，不作封赏。这样，以郡县制为其形态的行政区划体制已经基本完成。虽然此时还有例外，一是齐国始终未设郡，而是分全国为五都；二是各国内地只设县而不设郡；三是还有封邑的残留。

战国末年，秦始皇开始逐个吞并六国。在新征服的土地上，秦国不断设立新郡，废除封邑，到天下一统的前夕，已经实现“海内为郡县”的局面。但是，在战国时期，郡始终被设在边境和

新征服的土地上，往往使人在心理上有临时措施的感觉。秦国的本土就从未设郡，因此，天下统一以后，到底采取何种地方制度还不是完全肯定的，这就是本书开头那场辩论的起因，当时一般人的头脑都还被封建制所禁锢，认为只有这种制度才是正统大道。唯有李斯力排众议，认为如果再恢复封建制，则年代久远以后，受封诸侯必然因亲属疏远而互相攻击，导致王朝灭亡。

秦始皇也深明这个道理，因此坚决站在少数派李斯一边，全面推行郡县制，取消所有封邑。使普天之下真正成为皇帝一人的直属领土。后世的人们大多盛赞这一英明决断，称秦始皇此举为“罢侯置守”、“废封建立郡县”，是中国历史上发生的少数几件最重要的大事之一。

当然，推行郡县制并非纯粹个人意志，而是社会发展的必然，但能够高瞻远瞩，因势利导却是杰出历史人物不可磨灭的功绩。局部的郡县制虽然在秦代以前已经出现了数百年之久，但是实现全面的郡县制仍须秦始皇这最后的一蹴。尤其是郡一级政区并不是简单地接受旧六国的遗产，而是经过了重新的规划。齐国的五郡被改成二郡，其他五国的内地也设置了郡，并对

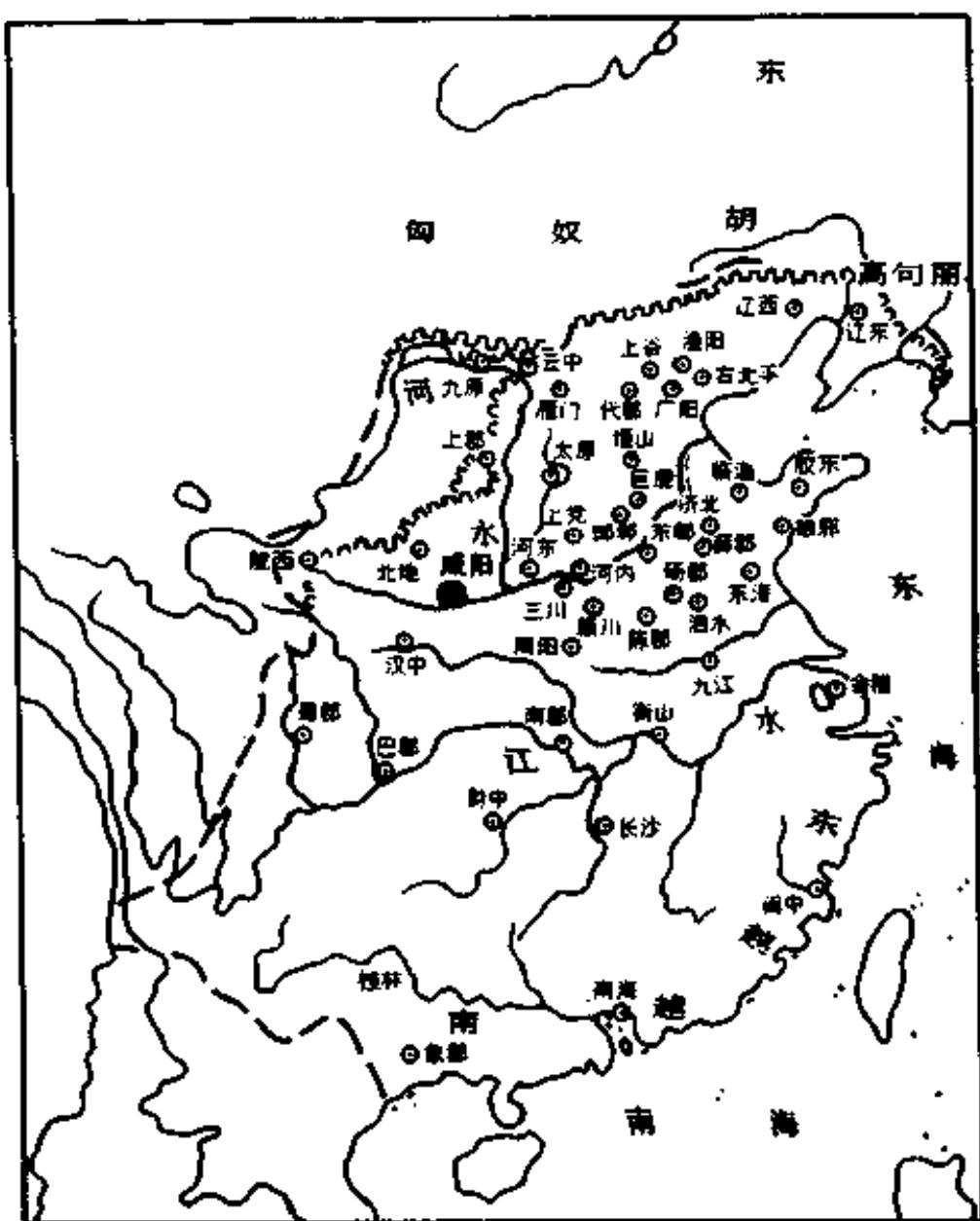
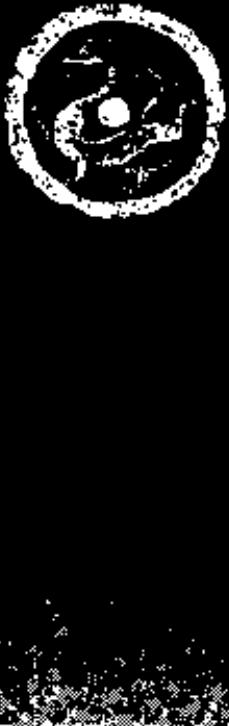


图 1 秦代分郡图

其边郡进行调整，如魏的西河郡和楚的巫郡都被取消，甚至连“36”这个数目也是有来历的。所以司马迁才在《史记》里郑重其事地记下“分天下以为三十六郡”这件大事（图 1）。

此后 2000 年的行政区划就在 36 郡的基础上发展和变化。这些变化如何发生,有什么规律,造成了什么影响,将在下面加以说明。





两度回光返照

——郡县制的“封建”变形

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU

秦

始皇虽然不立尺土之封，但“封建”的意识并不因此就化为乌有。就在秦始皇在世时，依然有人重提封建之事。秦始皇三十四年（公元前213年），群臣在咸阳宫置酒为始皇庆寿，博士淳于越说：“臣闻殷周之王千余岁，封子弟功臣，自为枝辅。今陛下有海内，而子弟为匹夫，卒有田常、六卿之臣，无辅拂，何以相救哉？”（《史记·秦始皇本纪》）虽然这种言论马上又被李斯反驳回去，但分封子弟以作屏藩拱卫王室的思想始终存在，只要出现合适的条件，这种思想就会化为实践，汉晋两代就发生了封建制的回光返照，使郡县制发生了严重的变形。

1 汉代封建制的施行和纠偏

秦王朝的苛政引起了陈胜、吴广起义，随后

包括项羽在内的旧六国贵族也参加了反秦队伍。很快地，秦王朝的灭亡如摧枯拉朽，项羽也随之夺得起义军的领导权，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。

这次大分封是对某些人封建意识的一次满足。战国秦汉间人，立功的愿望就是受封，小者侯，大者王。秦代虽然封侯，但是不立封邑，不建侯国，换句话说，也就是不行封建，侯者只能衣食赋税。而且即使封侯也控制得很紧，像蒙恬那样的大将，尽管为秦始皇立下许多汗马功劳，也不得封侯之贵。秦亡以后，项羽立即恢复封建制，以迎合某些统治势力的愿望。

但是这次分封历时很短，由于受封者之间利害冲突巨大，终于酿成有名的楚汉之争。这场战争延续了四年之久，汉王刘邦打败了项羽，建立了西汉王朝。刚一登上皇帝宝座，刘邦便立即分封七名功臣降将为王，建立了七个异姓诸侯王国。这个做法并非刘邦本意，只是不得已而为之。因为这些功臣通过楚汉战争已经掌握重兵，占据要地，与刘邦名为君臣，实若敌国，不得不以封建的手段来换取臣下的效忠。所以汉初的

形势是君与臣共天下。其实还在楚汉逐鹿中原的时候，韩信已经要刘邦封他为“假齐王”，刘邦当时老大不愿意，经过张良的提醒，才赶快做顺水人情，封韩信为“真齐王”。

卧榻之旁岂容他人鼾睡，刘邦当然不满于半壁江山被七个异姓诸侯所占，因而在第二年便动手逐个翦除异姓王。对于加强皇权专制的中央集权制来说，这自然是必要的措施，问题在于翦除异姓王以后采取什么样的替代的政策。当时，一般人对秦王朝迅速灭亡原因的认识，都归咎于始皇帝的废除封建制，以至没有子弟拱卫中央政权。受这种认识的支配，刘邦于是分封自己的子弟亲戚为诸侯王，建立同姓诸侯王国，以代替被取消的异姓王国。到他在位的最后一年，共建立了九个同姓王国，异姓王国则余下最弱小的一个长沙国。十个王国占去西汉疆域的大半，皇帝直属地只有 15 个郡（图 2）。

虽然汉初实行封建制在名义上是仿照周代遗意，但在实质上有很大的区别。西周的封建是层层分封，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，所以《隋书·地理志》说：“汉高祖……

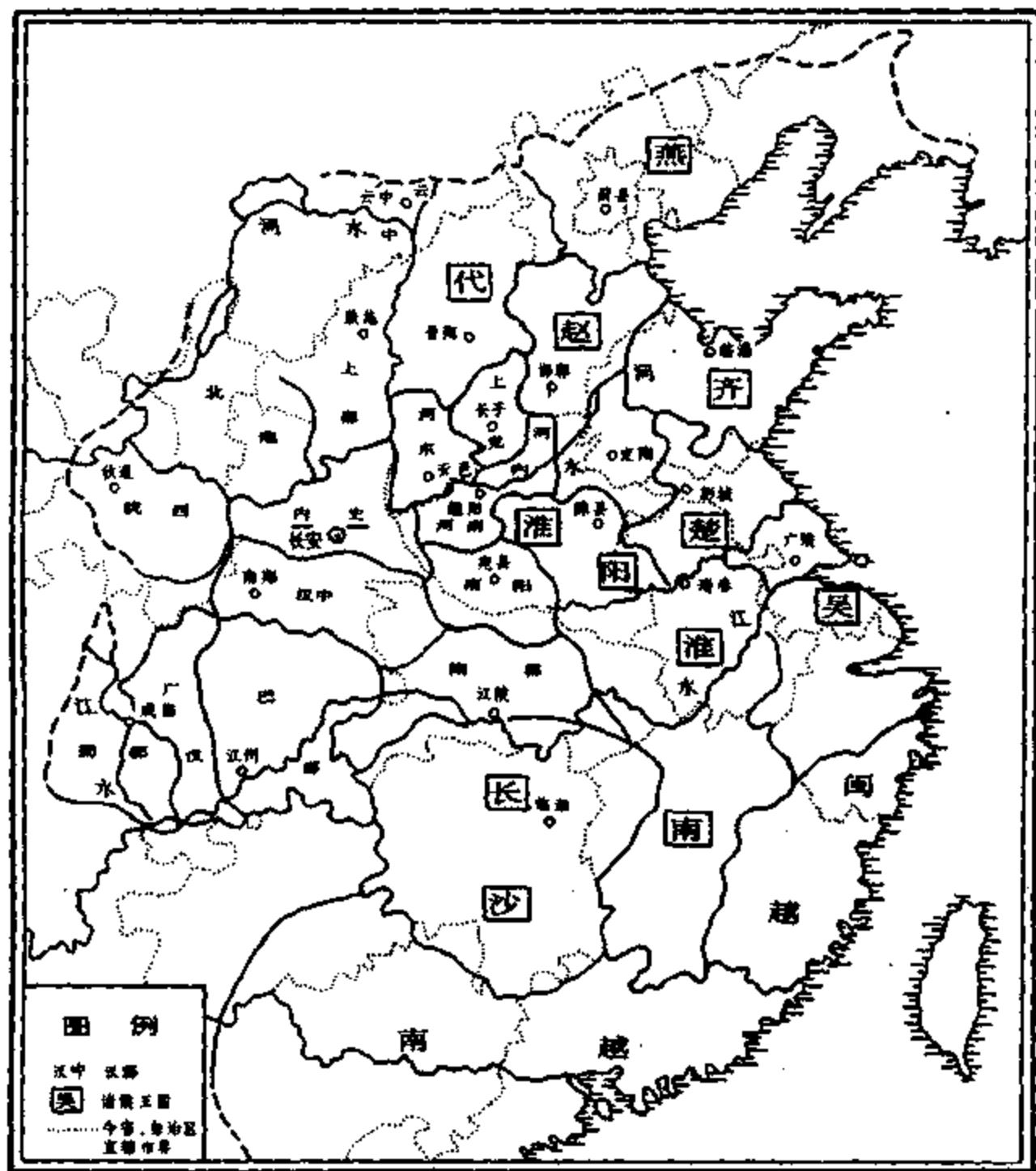
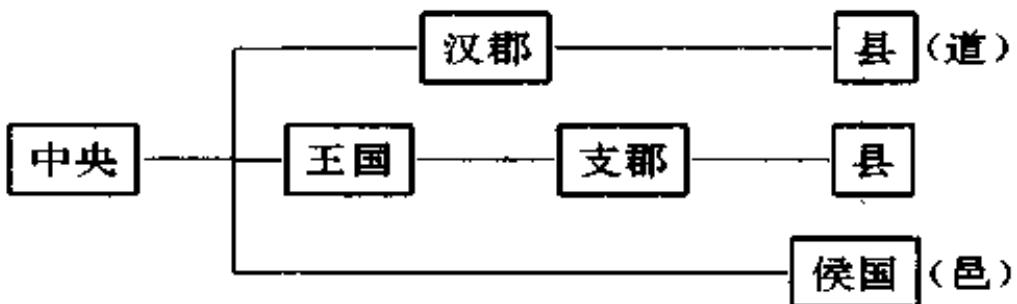


图 2 汉初封建图

矫秦县之失策，封建王侯，并跨州连邑，有逾古
典，而郡县之制，无改于秦”，是一点也不错的。
因此，汉代封建只是郡县制的变形，并没有完全
回到西周封建的道路上去。除了诸侯王以外，刘
邦又分封萧何、张良等 100 多位功臣为列侯，建
立侯国，这些侯国的地位与县相当，但直属中
央。这时的行政区划体系如下图所示：



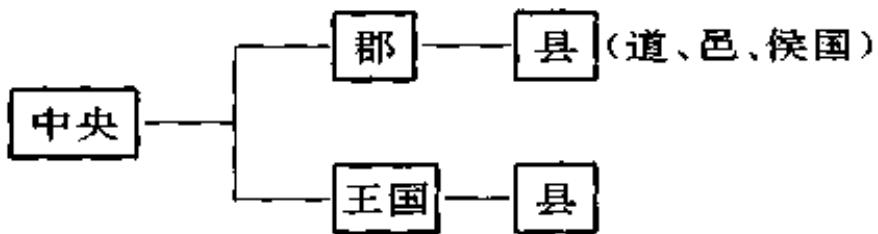
汉初封建的基础虽说还是郡县制，但受封的诸侯王和列侯在理论上与皇帝一样，都是“有
土之爵”，因此具有与周代封建性质相类似的两
大特权：一是“自置吏”，可以自行任命官员；二
是“得赋敛”，可以收取人头税与田租。这样，王
国和侯国在行政和财政方面就有了相对的独立
性。

这种情况给专制皇权带来了直接的威胁。
刘邦在世时，同姓诸侯王都是子弟之属，一般不
可能犯上作乱。吕后当权时，他们也能团结一

致，对抗诸吕，促使文帝登极，的确起了一定程度的拱卫作用。但文帝以后，同姓诸侯与皇帝的关系已经疏远，人人都有帝制自为之心，皇权自然受到挑战。刘邦初封同姓王国时，唯恐其实力不足，不能屏藩皇室，因此所有王国都地兼数郡，如建立齐国的原则是“诸民能齐言者皆与齐”（《汉书·高五王传》），以至齐国领有七郡之地。地大则民众，民众则财富，如果进行叛乱，将对中央构成致命的威胁。

鉴于这一形势，汉文帝接受贾谊“众建诸侯少其力”（《汉书·贾谊传》）的建议，将齐国分为七国，将淮南国分为三国，使国的数目增加，而领域却大大缩小，实力也就严重削弱了。汉景帝执政以后，又采用“削藩”的手段，直接夺取王国所属的支郡，进一步缩小各王国的封域。这一举措招致诸侯王的严重不满，终于引发了吴楚七国之乱。但这时“众建诸侯”的效果已经显示出来，除吴楚二国外，其他五国都势单力薄，所以七国之乱很快就被平定。景帝乘胜收夺各王国支郡，使所有王国都只余一郡之地，又削去诸侯“自置吏”与“得赋敛”两大特权，于是王国地位等同于郡，诸侯王只能衣食租税。行政区划体

系变成如下结构：



此后，郡和国在一起并称郡国，作为汉代的第一级行政区划。封建已经名存实亡，郡国并行的制度已与纯粹的郡县制没有实质的差别了。

虽然所有王国都只有一郡之地，汉武帝依然担心辖县较多的王国实力太大，因此采纳主父偃的建议，用“推恩法”蚕食王国的领域。推恩法的实质是诸侯王可以封子弟为王子侯，但所建侯国必须归王国周围的郡所有。这样一来，封侯越多，王国领域就越小，到西汉末年，许多王国只剩三四县之地了。

西汉的诸侯王国在 200 年间发生十分繁复的变化，到汉平帝元始二年（公元 2 年）共有 20 个王国与 83 个郡并存，虽然王国数量占郡国总数的 $1/5$ ，但 20 个王国一共只领 123 个县，仅占整个西汉总县数 1587 个的十二三分之一而已。

汉初封建引起一场内乱的教训为后代皇帝所吸取，于是曹魏的皇帝不分丝毫权力给诸王，

甚至使王国实际上成为封王的囚禁地。然而魏祚(zuò作)过短,又使魏晋之际的人们再次产生疑虑,认为曹魏代汉以及司马氏代魏,都是由于汉魏宗室失位、藩王无权所致。于是晋代封建比汉代更加变本加厉,结果引起了一场大灾难。

2 西晋封建的失误

西汉初年除吴国例外,只有皇子及皇兄弟才能受封为同姓王,这一成规为历代所遵奉,绝少被违反。另一方面,西汉中期以后,王国所封只有一郡之地,也同样成为定制。但是这两条规矩在西晋都先后遭到破坏。

西晋泰始元年(公元 265 年),晋武帝司马炎代魏自立,封王 27 人,但无一皇子为王,除皇弟三人以外其余 24 人都是乃祖司马懿的子弟,因此被称为宗室王或宗王。为什么要大量分封宗室为王呢?主要原因有两条,第一就是要以此来加固“磐石之宗”,以拱卫皇权,这是当时普遍的认识。在无皇子可封王的情况下,宗室王被看成是遏制异姓势力的可靠力量。第二则是西晋的特殊情况。司马氏代魏的工作早在司马懿

和司马师、司马昭两代人的手中已经完成(所以有“司马昭之心，路人皆知”的成语)，司马懿的众多子侄为此立下很大的功劳，司马炎只不过做了个现成的皇帝而已，因此不得不以封王来酬劳其叔祖、叔父、从伯叔父等人。

分封宗室为王自然失策，因为这些人与皇帝亲属关系过于疏远，很难起到拱卫皇室的作用，但此错犹小，因为当时的封国地不过一郡，国相由朝廷任命，宗王也不掌握地方政权。王国户数最多两万户，不过相当秦汉时代的两个大县，而且租调所入，宗王只食 $1/3$ ，财力也不富厚。晋武帝的大错则在于令宗王出镇，也就是任用宗王作为重要州的都督。这本来只是一种安抚性的措施。因为泰始分封以后，宗室王虽能对异姓势力起遏制作用，但他们与皇权之间的矛盾也渐渐显露。司马炎一方面分封皇子为王，一方面又在政治上排抑他们，令宗王离京就国。当时出藩就国被视为苦事，为了缓和宗王的不满，遂采用增加户邑，“国皆置军”，并且“使军国各随方面为都督”等安抚措施。但是这些措施却把宗王的政治地位与执掌军事的权力结合起来，形成一股足以与中央分庭抗礼的力量。

西晋时代，全国设有 20 个左右的州，作为郡国以上的一级政区。其中重要的州又设有作为军事首长的都督，有的都督辖区地兼数州，权力范围很大。出任都督的宗王既握军符，又管民事，专横跋扈，割据称雄，同时又个个觊觎帝位，图谋不轨。司马炎晚年已经感觉到问题的严重性，亟思良策，以为应付。

良策只有一个，那就是提高皇子王的权位，以与宗室王相抗衡，这是汉代贾谊早已提出过的以亲制疏之策。具体措施有两条：一是令皇子王到自己的封国去，各统方州，任都督，以分宗王都督之权势；二是扩大皇子王的封域，这一条正是打破了以郡为国的老规矩。于是成都国有蜀郡、广汉、犍为、汶山四郡（均在今四川境内）领七万户，吴国有丹扬、吴兴与吴三郡（今苏南和浙西大部），清河国有清河、渤海二郡（今河北东南部），秦国虽不明所辖九郡，但领户至八万之多，可能也有三四郡之势。楚国、淮南国、长沙国、豫章国等都有民五万户左右，应当也有二三郡地，这是自汉景帝以来 400 多年未有的现象。比起宗室王地只一郡，大国两万户，小国只有 5000 户，相去十分悬殊。

晋武帝在临死之前作出这样的安排，是想使皇子诸王结成一个强有力的集团，以与宗室王集团对抗，但这个遗愿终于破灭。因为皇子王也同样怀有争夺皇位的野心，结果是一害未去，一害又来。两大集团的利害冲突不可避免，终于在昏庸的惠帝和刚愎的贾后当政期间，酿成了骨肉相残的八王之乱。这场混战血腥残酷，使中原地区遭到很大破坏，并且由于西晋王朝的黑暗统治，导致了民族间的战乱，最后两个集团与西晋王朝同归于尽，只留下司马懿的曾孙，宗室王系统的琅邪王司马睿（ruì 瑞）到江东建立偏安一隅的东晋政权，北方则长期陷入五胡十六国的动乱之中。

对比汉晋封建制的演变，可以看到行政区划（王国也是一种特殊的行政区划），其幅员的增减可以作为一种政治手段来使用。在西汉是以削减王国的封域来加强中央集权，在西晋却是用扩大王国的封域来促使局部地区的地方分权。

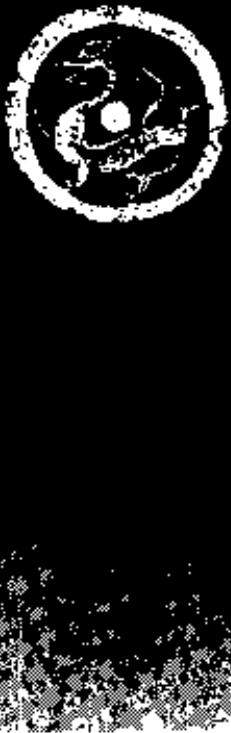
西汉的封建引起一场内乱，西晋的封建也是导致王朝覆灭的重要原因之一。汉晋两代的失误理应留给后人深刻的教训，但是并不尽然，

仍然有人念念不忘恢复封建诸侯制。唐太宗就是这样的人。他原打算让皇子出任州刺史，并实行世袭，同时也让一些功臣如法炮制，但这一设想被魏征等人所劝阻，也为众功臣所辞让，才未付诸实施。可见由汉到晋，由晋到唐，“封建制”的意识一直没有消亡。尤其在武则天皇帝改唐为周以后，又有人因此而认为郡县制不可久安。

事情并没有到此完结，封建的阴影一直残留在人们心中，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，直到元世祖忽必烈初年才又“罢侯置守”。明代藩王，虽无封土，但如燕王朱棣领兵镇守一方，也终引起一场所谓“靖难之役”。按照行末清初大思想家王夫之的看法，封建与郡县的利弊其实是最无需讨论的问题，孰优孰劣，判若冰炭，但恰恰是这个问题竟然讨论了 2000 年之久，直到清末依然有人旧话重提。

虽然推行封建制的想法始终没有止息，但汉晋两代的教训为大多数的人所接受。因此，自清代以后，已永远取消了封建制，皇子只是虚封爵位，并无实土。从西汉以来的郡国并行制也宣

告结束，重新转入秦代的纯粹的郡县制。汉初和晋初的封建可以看成是封建制的两度回光返照，经过这两次貌似起死回生的波折之后，封建制是彻底地退出历史舞台了，只有名义上分封皇子为王的制度一直继续到中国历史上最后一个王朝——清代。



两千年三循环

——行政区划层级的增减

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU

1 行政区划的层级与管理幅度

任

何行政组织都要分成若干管理层次，每一层次有一定的管理幅度，层次和幅度之间存在反比例关系，层次级数多，则每个层次的管理幅度小，反之，层次级数少，管理幅度就大。一个国家的行政区划同样要分成若干层次，而且层次级数是行政区划体系中最基本的要素。一般而言，层级越多，上下阻隔越远，政令不易贯彻，下情不易上达，中央政府也就越难进行有效的行政管理。因此，从中央集权的角度来看，要求有尽量少的层级，但受到管理幅度的限制，层级也不能随意减少。

中国历代行政区划沿革的核心就是政区层次级数的变化，这一变化集中地体现了中央集权与地方分权之间此长彼消的演变过程。按照层级的变化情况，可以将秦到民国初年的政区

分成三个阶段。第一个阶段是秦汉魏晋南北朝时期,历时 800 年,政区从两级制变成三级制;第二阶段是隋唐五代宋辽金时期,历时约 700 年,政区重复了从两级制变成三级制的循环;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。

2 郡县二级制向州郡县三级制的转化

(1) 秦汉时期的郡县二级制

秦代的基层政区是县,在少数民族地区的县则称道。县以上设郡,为纯粹的郡县二级制。秦始皇二十六年分天下为 36 郡,加上内史——首都周围的特区,一共是 37 个郡级政区。后来郡数有所增加,一方面是开胡越之地,扩大疆域,设置新郡;另一方面是将内地一些郡一分为二,因此秦代总郡数增至 48 郡(不包括内史)。秦县数目没有文献记载,推测总数在 1000 个左右。平均起来,每郡约统 20 来个县。这样的层级

和管理幅度都是比较合理的。

西汉建立以后，郡级政区大量增加，其原因有三方面：一是把秦郡划小，或一分为二，或一分为三。譬如把秦内史分成京兆尹、左冯翊（píng yì 平亿）、右扶风三部分。二是分割，削减王国领域，譬如景帝把梁国（约相当今河南东部、山东西部与安徽西北角）一分为五。三是汉武帝以后扩大疆域，增设 20 来个新郡。因此西汉末年的郡国总数增至 103 个，共统辖 1587 个县级政区，平均每个郡国的管理幅度为 15 个县，也算适宜。

但对中央政府而言，直接管理百来个郡，幅度却是太大了。因此汉武帝在郡级政区之上设立了 14 部，作为监察区。首都附近诸郡由司隶校尉部所辖，其他郡国则分属 13 个刺史部。每部设刺史一人，按六条规定检察地方长官的行为，但不管理地方行政事务。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，郡太守大都能克尽厥职，奉公守法，以至汉宣帝发出“与吾共此（指天下）者，其唯良二千石乎！”（《汉书·循吏传》）

研究古代史的学者多交口称赞西汉的吏治，

认为此时中央集权和地方分权的关系处理得比较得当。但是这种体制从统治者的角度来看也有它的缺陷。在地方多事之秋，由于郡境过小，以一郡之权力和能力无法进行治理，譬如发生跨郡的农民起义，郡太守即束手无策。因此在郡以上再设置一级政区的需要，一直隐然存在。

西汉的 13 刺史部，有 11 部是以《尚书·禹贡》和《周礼》的九州予以调整后命名，所以通称十三州。西汉末年，州刺史曾两度改称州牧，这是借用《尚书·尧典》十二州牧的旧名，以示尊崇，品秩也升至二千石。但这种做法显然是出于不得已，所以才会两度反复。而一到东汉初年，局势安定之后，又改州牧为刺史，降秩为六百石。

所以，坚持二级制显然是中央统治者的愿望。东汉大部分时间，州一直是以监察区域的形式存在。直到东汉末年，规模巨大的黄巾起义席卷了整个北部中国，已非一群小小的郡太守所能镇压，朝廷才不得不派中央的高级官员——九卿，出任州牧，授予其兵权、财权和政权，以镇压农民起义军。这样一来，州就成了郡以上的一级行政区划。两级制政区于是转化为三级制（图 3）。

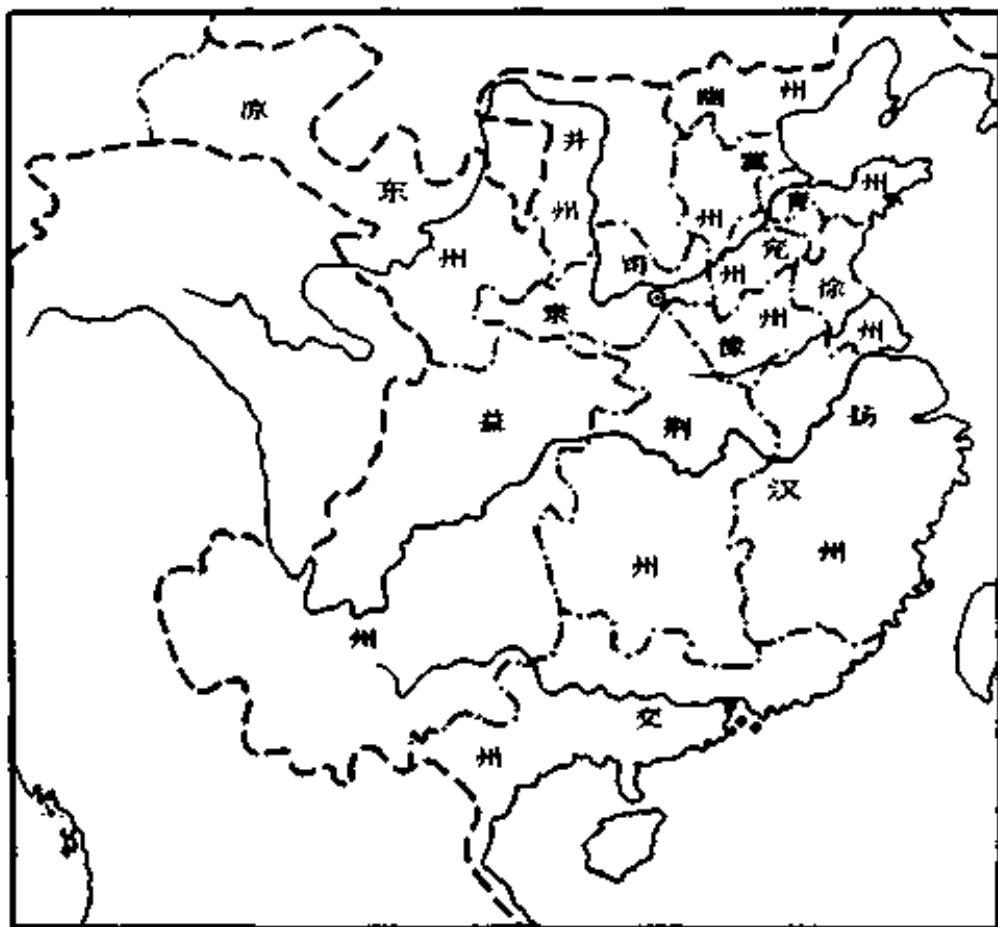


图3 东汉十三州图

(2) 魏晋南北朝的州郡县三级制

黄巾起义虽然失败，但彻底动摇了东汉王朝的统治。镇压农民起义军的各地州牧，渐成割据独立之势，东汉王朝最终在军阀混战中覆亡，历史迈进了魏晋南北朝长期分裂的时代。

本来汉代郡太守的地位很高，入朝即可为

九卿，而刺史则至少要在任九年才能升任太守或相。太守不但可自由主持地方政事，支配地方财政，兼治地方军政，而且可以自辟幕僚，有相当的权力。但郡一级政区却不会形成割据，原因很简单：幅员太小。幅员小则人口少，财力薄，力孤势单，难以形成割据局面。反之，州的区划很大，平均领有七八郡之地，有足够的称霸一方的物质基础。所以州成为一级行政区划，就易于造成分裂。中央集权统治者对此早有预见，所以尽量不让州成为一级政区。但矛盾恰在于，镇压大规模农民起义的时候，又迫切需要有范围较大的政区，这是一个两难的问题。东汉王朝为免于被黄巾起义所推翻，不得不把监察区改成行政区，而最终却不免在大行政区各自为政的情况下被颠覆。

三国时代以后，州—郡—县三级政区制已成为正式制度。三级制实行之初，还算正常，以十数州之地辖百来郡、千余县，层次与管理幅度相称，比例适当，州、郡、县三级都能发挥作用。以西晋前期为例，19个州统辖172个郡国，1232个县。平均每州辖八九个郡，每郡辖七八个县，基本合理。

西晋的统一时间很短，只有 20 多年功夫，便陷入八王之乱，继而在长期的动乱中倾覆。于是分裂局面再度出现。因此可以说，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酿成分裂割据的因素。

东晋以后，南北分裂对峙局面延续了 270 多年。分裂往往带来战乱，在战争中立功的武人以及敌方来降的将领，政府都要给予封赏。而封赏之物则是州刺史、郡太守等职务。为了应付越来越多的职务分配要求，政府只得把州、郡的区划分割得越来越小，《宋书·志序》形容当时这种情形说，“一郡分为四五，一县割成两三”，造成普遍的“虚号相假”的局面。但直至南朝梁朝前期，问题还未到十分严重的地步。梁天监元年（公元 502 年）共有 23 州，326 郡，1300 县。然而不到半个世纪，形势大变，州郡数的增加达到恶性膨胀的地步。梁中大同元年（公元 546 年）已有 104 州，586 郡。就在这一年，北朝的东魏、西魏对峙政权也共有 116 州，413 郡。这样，南北朝合计，共有 220 州，999 郡，比两个半世纪以前的西晋，州膨胀 11 倍，郡膨胀 10 倍。

这种极端混乱的状态也是南北朝政府中央

权力衰败的征象。中央政府对地方政权已经失控，地方权力也近乎解体。在此期间，虽然也出现过打算改革的皇帝，如代东魏而立的北齐文宣帝，就针对当时的混乱局面说：“牧守令长，虚增其数……。百室之邑，便立州名；三户之民，空张郡目。”（《北齐书·文宣帝纪》）揭示由于州牧、郡太守、县令长职位大量增加，而不得不膨胀州郡县政区的反常现象，于是动手并省了部分州、小半的郡及半数的县。

但当时的问题已经非常严重，所需改革的是整个体制，而不是简单地并减州郡。齐文宣帝的行动并不能完全遏制政区混乱状况的进一步恶化，在取代西魏的北周统一北方之后的大象二年（公元 580 年），就共领有属州 211 个、郡 508 个、县 1124 个。此时不但州数已接近 30 多年前南北朝双方州数的总和，而且三级政区数目之比已降至 1：2：6 的最低水平。换句话说，平均每州只辖两个郡，每郡只辖三个县。这是就平均的情况而言，若从特殊现象来看，甚至出现两郡共管一县或两州合管一郡的怪事，这种现象被称为双头郡县或双头州郡。

政区的层级和管理幅度达到如此不协调的

地步,说明三级制至此已是穷途末路,必须改弦更张了。改革的办法也很简单,只需将中间郡一级政区撤销就可以。事实上,在州刺史大量增加以后,郡太守在许多地方已不管事,仅只备员领俸而已。但是撤销郡一级政区的行动却直到全国统一的前夕才付诸实行。隋代周以后,大臣杨尚希向隋文帝上表,陈述“当今郡县,倍多于古,或地无百里,数县并置,或户不满千,二郡分领”的不正常现象,建议“存要去闲,并小为大”,对行政区划进行一番整顿。隋文帝接受这个建议,但不是采取并省州郡的简单措施,而是“罢天下诸郡”(《隋书·杨尚希传》),釜底抽薪,丢掉三级制这个包袱,使行政区划层次再次回到二级制来。当隋灭陈,由北到南重新统一中国后,州一县二级制便推行到全国。

3 州县二级制向道(路)州县 三级制的转化

(1) 隋代及唐前期的州(郡)县二级制

隋文帝的做法无疑是一场重要的改革,从

此展开了政区层级变迁的第二循环。这场改革旨在通过减少政区层次，来加强中央集权，避免地方割据。但是还有第二项改革必须进行，那就是经过 500 年的变迁，州、县数目已经太多，区划已经太小，尤其是州，在隋代一统之后，总数有 300 多，由中央政府直接管理很不方便，必须加以调整。

这项任务由隋炀帝来完成，大业三年（公元 607 年），大举并省州县；并改州为郡。并省之后，全国仅存 190 郡，1255 县，平均每郡统辖六七县。隋炀帝仰慕汉代制度，除改州为郡外，为便于中央政府的控制，又模仿汉武帝的做法，置司隶刺史，分部巡察（图 4）。

经过改革调整以后，隋代的行政区划体系应该说是比较完善的。但历史常常开玩笑，隋代又蹈袭了秦代二世而亡的结局。郡县二级制施行不过十数年，残暴无道的隋炀帝就被农民起义打落了皇冠。唐代开国以后，郡又被改为州。隋唐之际群雄并起，大凡归唐者，都被委以刺史之职，于是州的数目又膨胀了起来。尤其在广西、湖南、四川一带的少数民族地区，州的设置更加密集，因为当地的首领表示归顺都成

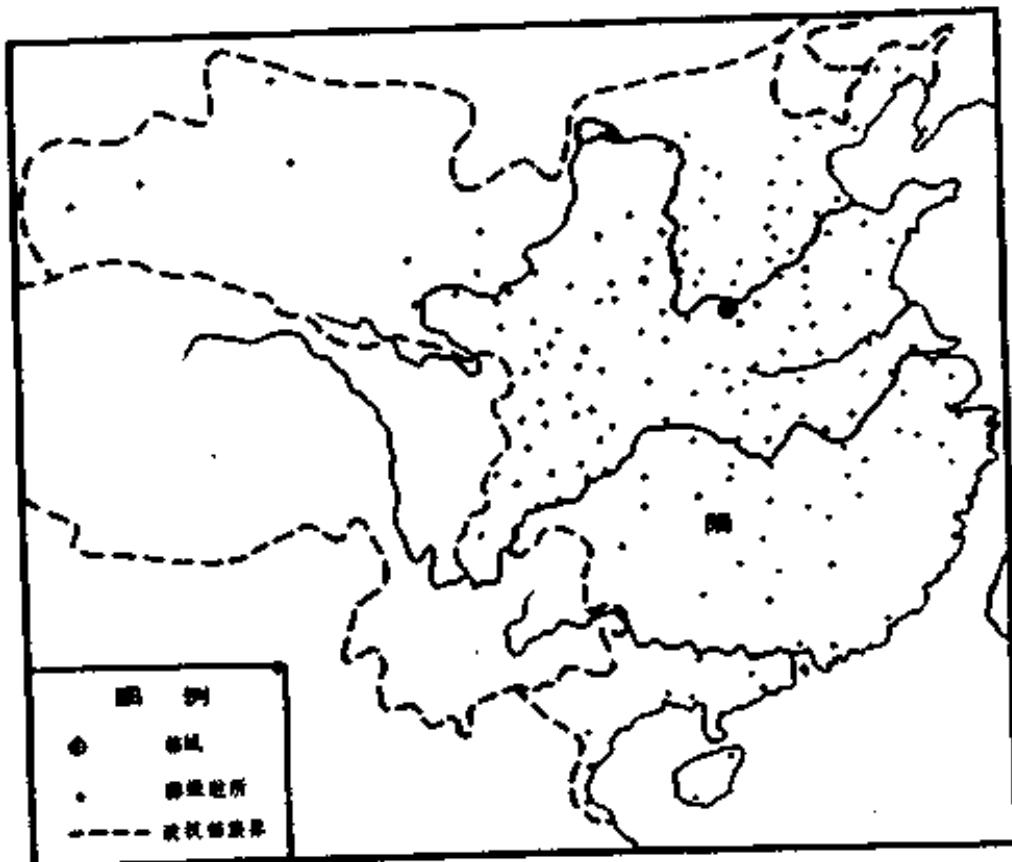


图 4 隋代分郡图

了州刺史。后来虽经唐太宗在贞观元年(公元 627 年)作了并省,到贞观十三年(公元 639 年)依然还有 358 个州,县则有 1551 个。

隋唐的二级制,虽然模仿秦汉制度,但行政管理形势已经不可同日而语了。隋的疆域比秦大,唐的统治比汉深入,郡(州)的数目则无法缩减到百数左右。对于隋唐郡(州)的管理幅度而言,六七县或四五县范围均嫌太小,而对中央政府来说,管理二三百个郡(州)却是很大的问题。

据说唐太宗曾把 300 多名州刺史的名字写在屏风上，经常检查他们的政绩，以决定奖惩升降。当时就有人从官职设置的角度来评论这一行政体制，认为得 100 个良二千石（郡太守）已不容易，何况得 300 个好的州刺史，因此必须在二级制政区之上再加一层监察区，对刺史加以纠察。唐初极力避免这样做，担心监察区有变成行政区的危险。但是形势还是一步一步地朝着设置监察区的方向发展。

监察区在唐初虽可不设，但派遣监察官员却是势在必行，而一旦派出监察官员，就有分区负责的必要，即使名义上不设监察区，实际上已有雏形了。唐代监察官员的分区是按基本交通路线来划分的，所以称为道。贞观元年（公元 627 年），按山川形便分全国为 10 道，形式上虽然是地理区划，其中已暗含监察的意味。

整个唐朝前期就在一种含糊的情况下度过，其间有一度打算分全国为 24 都督区而未成，反对者认为这样做分权太重。直到唐玄宗开元年间（公元 713—741 年），才终于正式定下监察区的体制，将贞观 10 道分割为 15 道，“每道置采访使，检察非法，如汉刺史之职”（《旧唐书》）。

·地理志》)。正式设置监察区一方面是唐玄宗踌躇满志的表现,开元盛世使他对局势充满信心,不去顾及监察区的变化前景;另一方面,没有固定的监察区也确实给监察工作带来许多困难,监察官员在首都和监察地点之间来去如飞,监察效果也就大打折扣。

然而,监察区一经固定,监察官员一任常职,变为行政区、变为行政官员的可能性就是指日可待的事,只要一有催化剂就能促成这一转变。果不其然,这一催化作用就在 20 年后发生了。

(2) 唐后期及宋辽金的道(路)州县 三级制

“渔阳鼙鼓动地来”。天宝末年,安禄山的叛乱搅散了唐玄宗的太平清梦,新的三级制行政区划就在金戈铁马的撞击声中出现了。

先是唐玄宗为了边防的需要,在边境地带设置了 10 个节度使辖区(即方镇)。本来节度使只管军事防御,或“遏四夷之事,不与民政”。后来身兼范阳、平卢两节度使(辖今北京市和河北东北部)的安禄山大受唐玄宗宠信,使之兼任河

北道(辖今河北、河南北部、山东西北及东北地区)采访使,开了集军政、民政大权于一身的先例。安禄山正是凭借这个有利背景而发动叛乱的。

为了扑灭安禄山及其后继者史思明的叛乱,唐朝政府不得不采取战时紧急措施,在全国普遍设置方镇,任命一大批上马管军下马管民的节度使。叛乱爆发后的一二年间,全国已设置 44 个方镇(图 5)。等到平叛战争结束,这些战时区划仍然保留下来,节度使兼采访使的制度也固定下来,而且两使兼而为一。虽然在东南地区有的节度使改名为观察使,但兼掌军政大权的实质是一样的。于是,在州县二级制以上就自然形成了新的一级政区。本来,节度使辖区称为方镇,但因采访使原是道一级的长官,节度使既兼采访使之职,这级政区也就以方镇和道互称,因此唐后期的政区体制就成了道(方镇)—州—县三级制。历代行政区划层级的变迁完成了它的第二个循环。唐代后期的方镇数目大约在 40—50 之间波动,每镇辖三四州至十来州不等,每州则统四五县之谱。

方镇的存在严重地削弱了中央政府的权

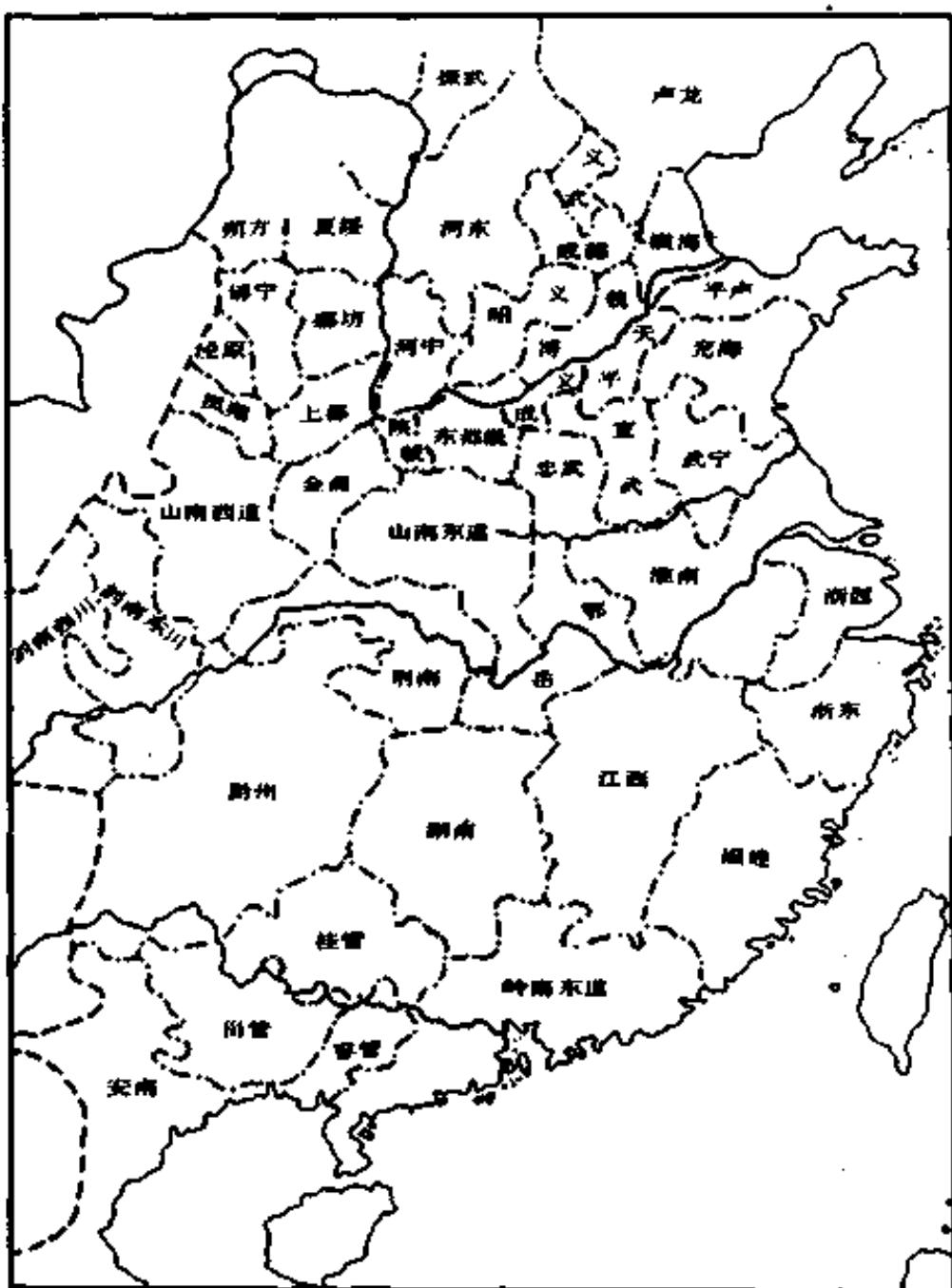


图 5 元和方镇图

力。尤其是河朔地区(大致相当今华北地区)的方镇通过平叛战争取得很大权力，造成割据形

势：主帅（节度使）职务可以世袭或由将士拥戴，财赋不交国库，户口不上版籍，俨然与朝廷分土而治，有如古代诸侯，所以又称藩镇。唐代最终亡于藩镇割据，而且还祸延五代十国，造成中国历史上第二个长期分裂的局面。这一历史教训，无疑给宋代的统治者上了深刻的一课，使他们更加觉得三级制是绝对采用不得的。所以宋朝开国伊始，立即收节度使所领诸州以归中央，实际上一时间又成了州县二级制，似乎第三个以二级制为开端的新循环又要出现。

但是，汉唐两代的经验又已表明，在一个幅员广袤的国家中，要施行纯粹的两级制是有很大的困难的。尤其是在统县一级政区（汉的郡、唐的州）数目很大的情况下，不在二级制之上设置监察区是不可能的事，但是设置监察区的后果必然是走向三级制政区，从而引起中央集权的削弱，最终造成混乱分裂的局面。如何突破二级制到三级制循环不已的这个怪圈，正是宋王朝成立以后所遇到的首要问题之一。

在解决这个问题时，宋代的统治者是很花了一番心血的。第一步是对节度使“收其支郡，夺取兵权，制其钱谷”。支郡就是方镇所属各州，

借用汉初王国属郡的称呼。节度使失去政权、兵权和财权后，变成一个虚衔，有名的“杯酒释兵权”说的就是这个故事。之后，政府另派中央官员作为知州，直接管理各州政务，但原来的州刺史依然保留。知州的全称是权知军州事，意思是暂时代管该州军事行政事务。其实知州是固定官职，只不过名称上耍了花招而已，后来罢去刺史，就把“权”字省掉了。县级政区的官员也照此办理，派遣中央官员担任知县以代替原来的县令。

宋初在方镇取消之后，有一段时间，没有新的行政区划来代替。州级政区成为中央直辖单位。后来，宋代统治者从唐代转运使的设置得到启发，将这一临时差使变成固定官职，以之经度和转输地方财赋。既要转输，必须与交通线有关，因此“又节次以天下土地形势，俾之分路而治”。于是路成为州以上的新型行政区划。

在转运使之后，负责监察、司法之职的提刑按察使，负责治安边防的安抚使，负责储备粮食平抑物价的提举常平使等官员也相应设置。这些官员的衙门通称诸监司，分称则为漕、宪、帅、仓诸司。这些监司的行政管辖地域都称为路，但

各监司的路并不尽一致，从转运司看来为一路的，在提刑按察司却是两路，而在安抚司却可以是四路。即使当两司的路一致时，两司的治所（行政中心）有时也不在同一地（图 6）。

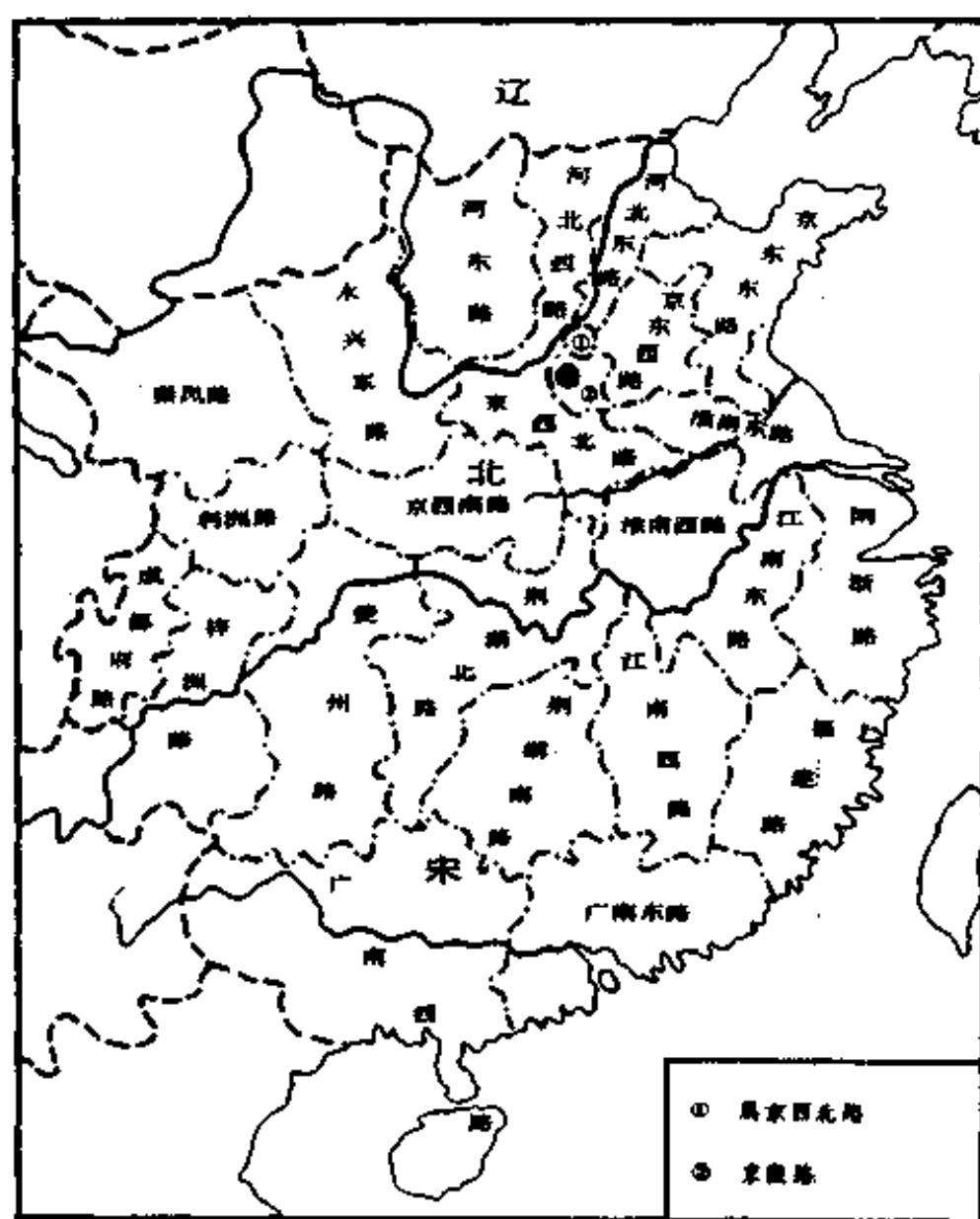
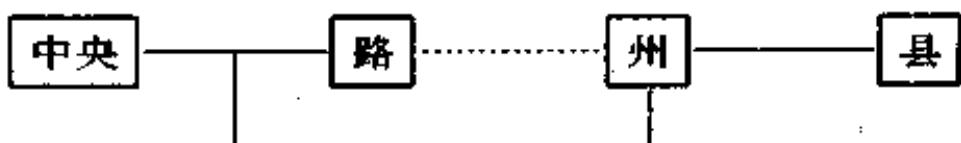


图 6 北宋分路图

因此，宋代行政制度的特点是：第一，不在州以上设置统一的高级地方行政机构和单一的行政首长，而是把这一级的事权分属于不同的部门——监司。第二，不在州以上设置高级的单一行政区划，而是尽量使诸监司分路不相一致，形成一套复式路制。这两个特点表明宋代路的建置是先设官分职，然后再体国经野，恰与历来的传统相反。第三，各州依然保留向中央政府的直接奏事权。这三个特点的存在使路不成为严格意义上的最高一级行政区，中央与路州县三级成为如下关系：



这样的关系从权力的分配来讲，可以称之为二级半或虚三级制。但是单纯从区划的观点看来，路仍是州级政区以上实际存在的一级区划，因此从行政区划体系看，宋代还是可以称为三级制。

宋代由于采用路制，中央集权高度强化，而地方处于极度分权以至无权状态，这就使对外的边防和对内的治安能力大大减弱。西北虽设

有众多安抚司路，但只管兵而不管民，只理军政而不理财政，抗御外侮能力极差，对内镇压农民起义的能力也受影响。所以有宋一代，内忧外患不止。

但就专制皇权而言，宋代统治者在权衡利弊之后，愿意接受的还是这种内重外轻的局面。尽管当的是弟皇帝、侄皇帝，甚至儿皇帝，都可以忍受得了。无能御侮，可以纳币，可以献土；无力镇压，可以羁縻(jī mí 机迷)，可以招安，总之，他们认为由此可以维持一姓天下和万年天子的局面。而一旦形势变为外重内轻，则会引起分裂割据，江山易手，什么皇帝也当不成了。当时人颇有批评州县官员权力过小、路级官员权力分散的弊端的，但都不能得到采纳，原因就在于此。

然而长期积弱的结果，王朝虽不亡于农民起义和藩镇割据，却要亡于外敌入侵。北宋江山在屈辱的城下之盟以后维持了 100 多年，仍不免亡于金人之手。余下半壁江山在风雨飘摇之中度过一个半世纪，又再度亡于蒙古铁骑。这一亡再亡的根本原因之一就是地方无权，正如南宋陈亮所言之“郡县空虚，而本末俱弱”。民族英

雄文天祥则感叹道：“宋惩五季之乱，削藩镇，建郡邑，一时虽足以矫尾大之弊，然国亦以寢弱。故敌至一州则一州破；至一县则一县残，中原陆沉，痛悔何及。”（《宋史·文天祥传》）

辽金制度，前者仿唐，分五道，下辖州县，后者师宋，设 20 余路，亦下统州县。辽与北宋俱亡于金，而金与南宋又都为蒙元所灭。蒙古铁骑自千里大漠南下，亡金，平西夏，并西辽，取大理，灭南宋，造就了一个空前广袤的蒙元大帝国，其行政区划体制于是混合并用了不同政权的原有制度，形成一套复杂、紊乱的多级制体系，揭开了政区层级变迁的第三个循环。

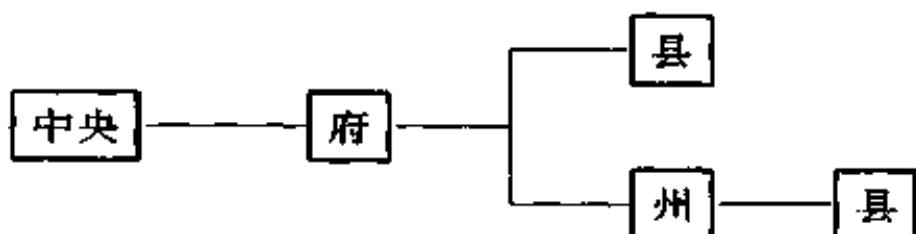
4 省路府州县多级制向省县二级制的简化

（1）元代的多级复合制

元代以游牧民族入主中原，对统治手段本无一套成规，于是就沿袭各个被征服政权的现成制度而混合之。加之蒙元帝国南下征服过程长达七八十年之久，一些在战争中施行的临时

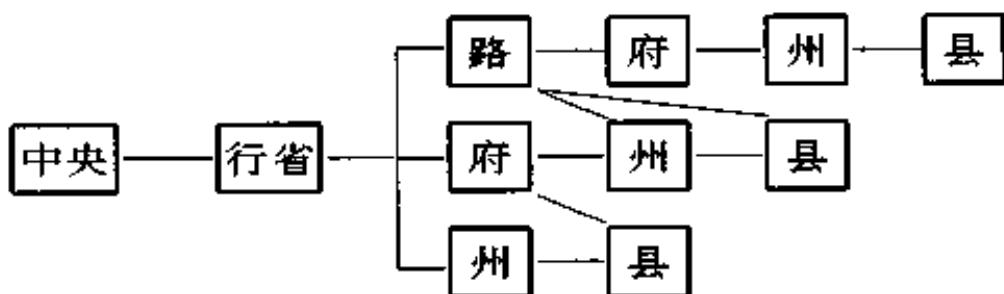
措施，也渐渐变成永久性的制度。有了这两个原因，就使元代行政区划层级形成了两个基本特点，一是层级多，二是层级之间存在复式的统辖关系。

层级多，是由于把被征服政权的几种临时的和永久的区划都叠加起来，因此最复杂的地区层级可达到五级之多，即省—路—府—州—县。最简单的只有两级，如省—路。而大多数地区实行的是三级和四级制。复式的层级统辖关系是从辽代学来而有所发展。北宋以前，行政区划层级都是单式的统辖关系，二级就是二级，三级就是三级。但辽代已出现复式关系，即二级制与三级制并存，如南京析津府（今北京）既直辖 11 个县，又统六州，州以下又各辖县，形成如下的关系：



这样，县既可以是第二级政区，也可以是第三级政区。元代的路、府情况与辽相似，也是除直辖县外，同时又可通过属州再辖县。

元代政区层级既多，又采用复式统辖关系，因此而形成一套复杂而繁琐的行政区划体系，其各层次之间的关系略如下所示：



元代的行省是向金朝学来的。省本来是官署的名称，其来源可以追溯到魏晋时期。当时的中央政府权力机构分成门下、中书、尚书三省。如果地方有事，中央政府派出部分官员前去处理，组成行台省，表明是中央的行动机构。这一制度唐初也曾运用，而到金代末年，这一制度运用最为广泛。本来金灭北宋以后，继承了宋代分路的体制，只是将路的区域划得更小一些。金代后期，边境内地都不安宁，路的长官不能专擅一方，因此就经常派出行台省的机构前去应付，这一做法，延续了数十年之久。

蒙元在征服北部中国的过程中，学习了金代这一制度，作为战时措施，以行中书省（有时是行尚书省）作为管辖新征服地区的行政机构，

久而久之，这个机构所管理的地域范围也挂上了行中书省的名称，简称行省或省。同时作为中央政权机构的中书省本身也直辖包括首都在内的一大块地区。元代省的地域十分辽阔，加之置于金、宋两朝原有的路府州县之上，所以形成多层次的行政区划体系（图7）。

宋代的府本来与州同级，只是表示地位尊

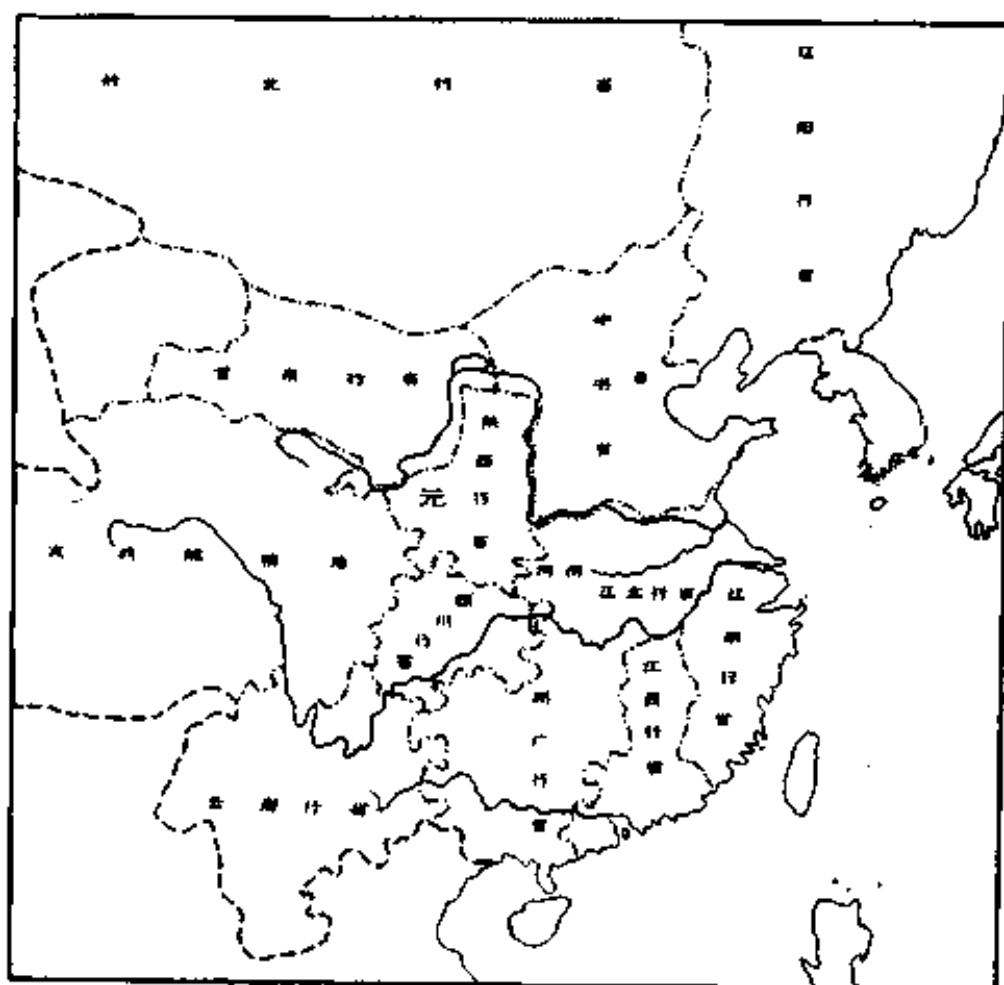


图 7 元代分省图

崇。首都、陪都及与皇帝相关的纪念地都称为府。辽代的府则为州以上的政区。元代学辽制，将府置于州之上，在一般情况下与路同级，在个别情况下又比路低一级。元代的州比宋代更小，许多州只辖一县或不辖县，江南有些县则因户口多，而上升为州，所以州县近似同级。因此从基本结构看来，元代的行政区划层级大致也只有三级，即省—路（府）—（州）县。五级齐全的区划只有一个特例，即中书省（约今华北各省区及山东、河南北部）—上都路（今河北北部、内蒙古一部分）—顺宁府（今河北涞源至宣化一带及山西灵丘等县）下辖保安、蔚（今河北涿鹿、蔚县一带）两州，州下分别辖一县与五县。二级制的情况也很少，而且都是边远地区的特例，如岭北行省（约今内蒙古大部、蒙古人民共和国及以北俄罗斯地）只辖和宁路（今蒙古人民共和国中部及其南内蒙古地），路下再不设府州。

元代层次复杂繁琐的政区体制，一方面是长期战争时期综合各种制度而成；另一方面也是少数民族统治中原的一种手段。元代民族矛盾尖锐，为了“镇抚”地方，行省与中央一样置有丞相、平章等高级官员，负有军政、民政、财政方

面的全部权力，成为中央机构的分治区域。所以元代文献称省的作用是镇抚，而不是牧民。也就是说，省的实质是行政型的军区，省以下各级区划的官员都只能层层向上奏事，不准越级上诉，控制十分严密。

由于是异族入主中原实行统治，每级政区首长都是由蒙古人或色目人担任，所以分层虽多，并不削弱控制力量，而是加强层级间的监督。当然对于行政管理而言，层级越多，效率越差，上下阻隔太甚，影响地方发展。但统治者的最高目的是在求地方安宁，而不是求地方发展，在安宁的前提下能取得发展固然很好，若两者发生矛盾，则宁舍后者而取前者。

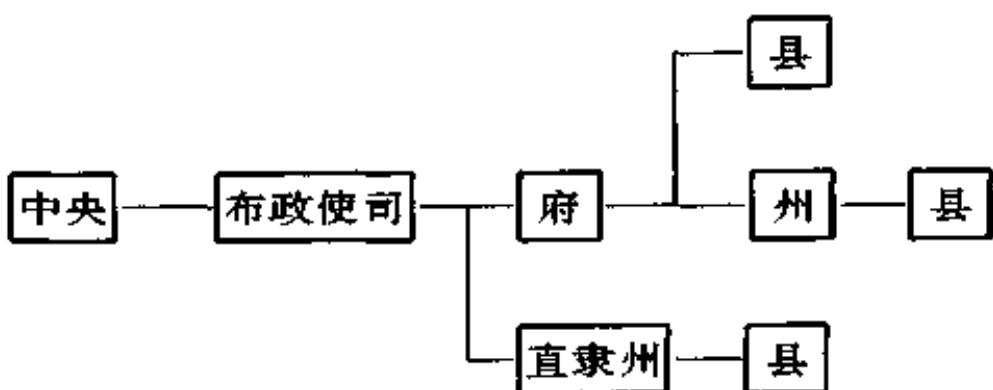
当然，军政大权的过分集中，毕竟存在产生割据的危险，因此元代后期行省权力有所削弱，重大事情都要报中书批准^①。更重要的是在行省的区划方面实行犬牙相入（即犬牙交错）的策略，不使任何一省具有完整的形胜之区，这一方面将在第五章中再详加叙述。

^① 参见元人许有壬《圭塘小集》卷七，收入《四库全书》。

(2) 明清及民国初年对政区层级的简化

元代行政区划层次的繁复还有一个重要的原因，那就是元帝国疆域过于广袤，而作为第一级政区的省，地域范围区划得过大。行省区划太大，意味着省以下的政区管理幅度也大，若不增加层次，则无法维持合适的管理幅度。明清两代随着行省划小，政区层级也逐步简化。

元代行省数目太少，初期只有六个行省和一个中书省，中期也一共只有 11 省。以强大的中央集权政府而只管 10 个左右行政单位，幅度显然太小；另一方面，以一州而只辖一县或不辖县也不明智。至于二级制的存在，以省领路、领府或领州，以下再不设基层政区，当然也不合理。因此元亡明兴以后，减少行政区划层级自然成为首要的任务。其具体措施是，取消五级制和二级制的特例，撤销路的建置，改路为府，将州分为直隶州与属州（也称散州）两层，于是形成以下的层级关系：



其中府与直隶州同为第二级，州为第三级，只有县或为第三级或为第四级。这种简化提高了行政管理效率，也是明代行省幅员划小的直接后果。明代把大约相当于元代岭北、辽阳（约今东北及其北俄罗斯地）以外的九省版图分成两京 13 布政使司（俗称 15 省），如中书省就分成京师、山东、山西三省。幅员缩小，管理幅度减少，层次也就相应简化（图 8）。

明代学习宋朝的办法，将最高一级的地方权力分在都指挥使司、布政使司和按察使司手中，将布政使司作为第一级地方行政区划的名称。都布按三司的区划基本一致，但也有些出入，如东北地区设有辽东都司，却不置布政使司，同时山东按察使司则兼管山东布政使司和辽东都司。这种复式的区划显然也是宋代的遗风。明代三司分立以及各司区划的不完全一致，

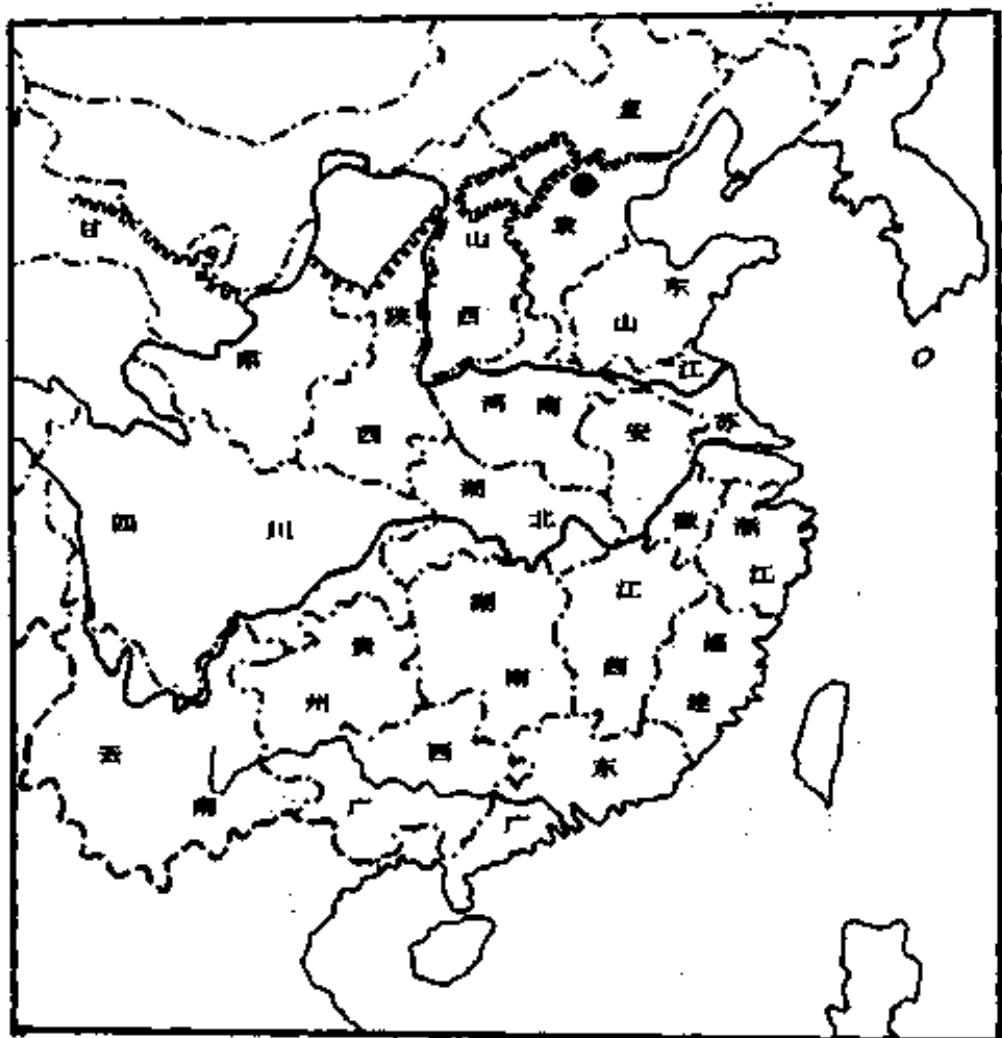


图 8 明代分省图

起了遏制地方分权过大的作用。虽然三司的权力比宋代诸监司的权力为大,但在处理地方事务时仍无足够专制一方的权力,因此后来又有巡抚总督制度的产生。

巡抚、总督是由中央派出的官员,在一定的时期内可以集中节制一省部分地区或全省的权

力,也可兼制数省,尤其是对各省交界地区的治安更起重要作用。明代后期地方多事,巡抚、总督渐渐变为常制,甚至凌驾于原来行政区划之上,成为一套新的督抚辖区。

清代将总督、巡抚变为固定官职,将督抚辖区调整到与省的范围相一致。康熙时又将明代的 15 省析置为 18 省,雍正时进一步将明代复式的三四级政区层次完全简化为单式的三级制,即:省—府—县。与府同级的除直隶州外又有直隶厅,与县同级的则是散州和散厅。这样,从元代开始的复式层级关系的行政区划又回到单一整齐的形态。但是清代是统一的多民族大帝国,疆域辽阔,人口众多,比汉唐时期已大不相同,行政区划层级也只能简化到三级为止,进一步的简化已不可能。不但如此,三级制的层级在管理幅度上仍嫌过大,因此省以下还分设巡道和守道,作为省的派出机构,以分管诸府、直隶州(图 9)。

中华民国建立之初,一改清代之制,裁府撤州,以道作为省县之间的一级政区,成为省—道—县三级制。但是民国初年的道并未真正起到行政区划的作用,只是省县之间的公文承

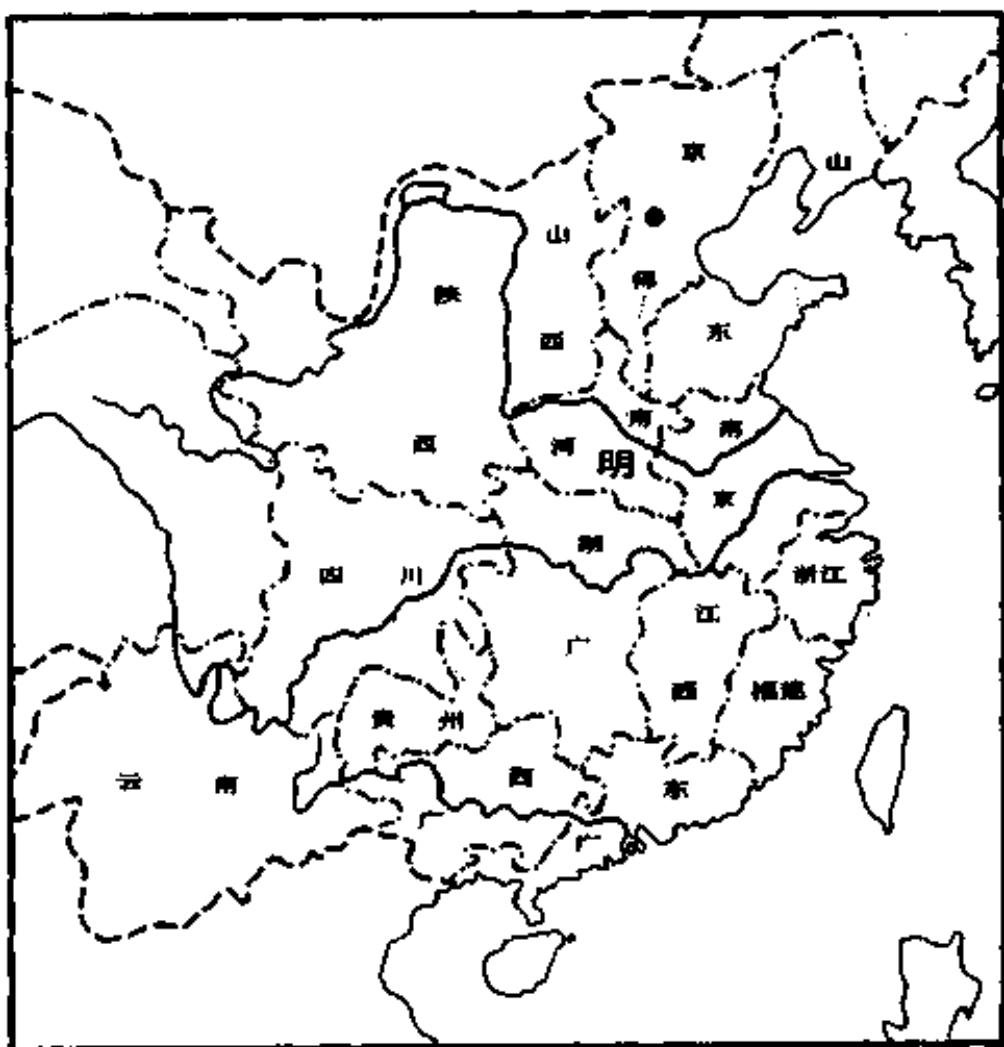


图 9 清代分省图

转机构，而且每省只分成三四道、四五道而已，没有实际的区划意义。因此南京国民政府成立以后，干脆把道一级也取消了，完全恢复到与秦代郡县制类似的省县二级制。这显然是加强中央集权的措施。于是从元代开始至 20 世纪 20 年代，行政区划层级走过了从多级制到二级制

的简化历程，恰与前面两个从二级制向三级制繁化的循环完全相反。

但是民国初年的形势已与 2000 年前的秦代完全不一样了。省的数目只有秦郡的 $3/5$ ，而县的数目已达秦县的一倍。每省所直辖的县有数十上百，管理幅度显然过大，于是在二三十年代之交，随着“剿共”的政治需要，国民党政府在江西省首先分区设行政督察专员，不久各省照此办理，形成省—专区—县的虚三级制，这一体制为中华人民共和国所继承，后来又改专区为地区，但这种分区始终不作为一级正式政区。

5 本章小结

（1）政区层级变化过程的归纳

对于行政区划的层级变化过去很少进行深入的探讨。各级行政区也未有固定的指称，通常都按序数称作第一级政区，第二级政区，第三级政区，等等。但这样称呼无法体现各级政区的特点。如同为郡级政区，在秦汉为第一级，在魏晋南北朝却是第二级。而且如前所述，元代政区虽然实行了多级制，但从各级政区对县的统辖关

系看来,可以只划分为三个层次。通观 2000 年政区层级变化的过程,也可将其归纳为三个层级,即县级政区、统县政区与高层政区。

县级政区也可称为基层政区。皇帝直接任命的地方官员到这一层为止。县是直接管理百姓的一级政区,在幅员、数目与名称方面变化起伏最小。统县政区也可称郡级政区,即直接辖县的政区,如秦汉的郡,隋唐五代宋辽金的州,元代的路、府、州,明清的府、直隶州,民国初年的道。高层政区即不直接辖县的地区,亦即统县政区的上一级政区,在魏晋南北朝为州,在唐宋为道、路,在元明清和民国初年为省。按照三个层级的划分可将历代行政区划的变化纳为下表:

时期	高层政区	统县政区	县级政区
秦		郡	县、道
汉		郡、王国	县、道、邑、侯国
魏晋南北朝	州	郡、王国	县、国
隋、唐前期		州(郡)	县
唐后期、五代	道(方镇)	州、府	县

辽	道	府	州	县
宋、金	路	府、州、军、 监		县
元	省	路	府	州
明	布政使司 (省)	府、直 隶州	州	县
清	省	府、直隶州、 直隶厅		县、州、厅
民国初年	省	道		县

表中括弧内外的名称为互称或等称。如隋唐时期，大部分时间统县政区叫作州，其中两度短期改称郡（隋大业三年至十四年，唐天宝元年至至德二年，共 28 年），郡、州性质一样，故为互称。唐代后期采访使兼节度使，道与方镇合为一体，故称道或称方镇均无不可，是为等称。明代布政使司是正式名称，但俗称为省，两者也是等称。又如表中辽、元、明三栏的统县政区有几种类型，中间以短线隔开，表示它们除统县的共同特点外，相互之间还可以有统属关系，如明代的府可直接统县，也可经过属州再统县。不用短线隔开的则都是同一层级的不同类型政区，如宋代的府、州、军、监同为统县政区。

(2) 政区层级变化的规律

层级变化的规律主要有两条，一是由高降低，再是由虚入实。

由高降低

所有高层政区都随着历史的进展，幅员渐次缩减，数目次第增多，级别逐层下降，最后归于消亡。这一点以州最为明显。州在东汉末年只有 13 个，作为高层政区，大者如当今两三省之地，小者也有半省规模。到隋初，州数达到 300 多，幅员只有数县大小，级别已降为统县政区。至元明时期，大部分州已降与县相当，清代的散州则完全与县同级，民国初年进而废州为县，于是州从行政区划体系中消失了。中华人民共和国成立后，才又采用来作为第二级民族地方自治区域的名称。

道在唐朝前期作为州以上的监察区出现，后期与方镇结合而成为高层政区，但幅员已大大缩小。宋初的道后来被路所代替，到元代又用作省以下的监察区，明清沿袭元制，也在省与府之间设道，但幅员也大为减缩。民国初年改道为省县之间的一级政区，20世纪20年代废道以

后，道就消亡了。

路的演变也相近似，只是沿用时间短。北宋的路只有 20 多个，作为高层政区，其幅员大约相当今天的半省一省之地。到元代降而为统县政区，幅员也缩小到今天一两个地区大小，明代废路为府，路也消亡了。

省的幅员从元代到民国逐步减少，20 年代以后降为统县政区。至今名义上还是统县政区，虽然在省县之间还有地区和管县的市这一虚级。

作为统县政区的郡和府，与高层政区不同，虽然幅员也逐渐缩小，但并不降低级别，而是直接消亡。郡的幅员到南北朝末期已经缩小到二三县的范围，所以隋初就被取消了。后来虽然在隋后期及唐中期两度短时间恢复，最终仍不免于消亡。但是郡县制的称呼却一直保留下来，以代表与封建制不同的行政制度，因此一切统县政区，隋唐宋的州，元明清的府都可以称为郡级政区，事实上，古人也一直把州府当作郡来看，州刺史和知府也往往雅称为郡太守。

不但如此，宋代更在每州的州名之外，还要附有郡号。许多人读《宋史·地理志》有“沧州、

上,景城郡”,“福州,大都督府,长乐郡”等记载,就以为宋代还存在郡称,其实不然。这里的郡称只是个号,如同人的字号和本名的区别一样。郡号长乐,就是用福州在唐时的郡名。宋代的州大都由郡改名而来,因此郡号也大都现成。一些新置的州没有郡号,则由皇帝颁赐,如河东路丰州,就赐名宁丰郡。

府在明代成为普遍的统县政区,幅员较大,如山东只分为六府,比今天的地区还要大。清代府境明显缩小,民国初年则废府存道,府也消亡了。

由虚入实

历代高层政区都是由非行政区,即监察区或军区演变而来,政区长官也由中央官员转变而来,此谓由虚入实。

秦代的监察区与行政区相一致。秦始皇分天下为36郡,郡置守、尉、监。守、尉是郡的长官,监则是中央官员,每一郡成一监察区。汉代情况变化,郡的幅员缩小,郡数增加,于是在郡之上设州作为监察区。由于监察的对象是吏治而不是民政,事务较简,无须每郡设一监察区。但是州既作为一级区域划出,与郡县相分离,就

构成了以后转变为行政区划的地理基础，待到东汉末年州牧掌握辟官、蒞政、理财、治军四权之后，州就自然转化为行政区了。

唐后期的道(方镇)则由两条线演变而来。一条是魏晋南北朝的都督区。这是以都督为军事长官，统辖数州的军务督理区。都督又例兼所驻州的刺史，实际上形成了州以上一级准行政区。唐代沿用这一制度，都督又因加节而称为节度使。另一条线是唐初按“山川形便”设置的道，后来也成为正式的监察区，道的长官是采访使。这两条线结合起来，以节度使兼采访使，就使方镇和道重叠而成为州以上的一级行政区。

元代行省近取金朝行尚书省的制度。在中原用兵之时，也以中央大员率领部分政府成员在地方上设立行尚书省，这本来只是中央政府的派出机构，但久而久之其所管辖的地域就成了行政区划，这是另一种由虚入实的形式。金朝的行尚书省溯其渊源则远学六朝隋唐的行台尚书省。当时“省”是中央官署之名，行台尚书省或某处行台省都是从中央派出的临时行动机构，以处理地方事务，事毕行台省即予取消，千年以后的元代却将它变成固定机构。后来，元代的行

尚书省又随中央政府机构改名中书省而改称行中书省，简称行省。

中国历史上的四种高层政区，州、道（方镇）、路、行省，只有路完全出自宋人的独创，其他三种都由监察区、军区或临时行动机构演变而来。但是路的出现亦非完全无本之木，也是将唐代转运使这一临时职务加以固定，并使之有一定的施政范围而形成的，同样是由虚入实。此外，明代的督、抚辖区在明清之际几乎变成新的一级政区，后来经清初二三十年的调整，还是回到布政使司（行省）的框架之中，只是督、抚成了布政使之上的省区一级最高长官。



量地制邑 度地居民

——行政区划幅员的伸缩

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU



级是政区之间关系的体现，而幅员、边界、地理区域和地理位置则是政区自身的要素。这里先说历代政区幅员的变迁过程。《礼记·王制》说：“凡居民，量地以制邑，度地以居民。”这是对于政区必须有一定幅员，以及幅员与人口数量关系的最早论述。虽然这里的邑还不见得是后世的县，但这句话正和“体国经野”一样，具有重要的象征意义。

1 政区幅员的尺度

幅员就是指面积的大小，那么政区的面积大小到底是如何确定的？

县是中央政府直接任命长官的基层政区，因此划定县的幅员是确定其他层级政区幅员的基础。秦汉时就定下了一个基本原则：“县大率

方百里，其民稠则减，稀则旷。”也就是以百里见方的面积作为县的幅员的基数，再以居民的数量作调节，人口稠密的地方，县的面积划得小些，人口稀少的地方，县的面积划得大些。

这个原则自然合乎道理，因此为以后历代所遵奉，百里之县成为习惯的称呼。实际上，如果除去方百里这个具体数字，至今也还没有更高明的原则来代替它。所以今天青海省的一些县，内蒙古自治区的一些旗，地域之辽阔几乎和沿海的省一般大，但却无法划小，因人口太稀少。

至于方百里的数字如何确定，历史文献上没有记载，推测是为了与当时的管理水平相适应。假定县城位于该县的几何中心，那么从这个中心到四境的距离都是 50 里^①，相当于今天的 17.5 公里，这样的距离，如果起早贪黑的话，可以在当天徒步往返。对于官员下乡劝课农桑，农民进城交纳租赋都是比较合宜的。当然这是就理想情况而言，因为一个县的地域不会是四正

① 此处的里是汉代的里，汉里比今里小，一里约相当于今里的 70%。

四方的，县城也不一定恰好在几何中心。但是这样的推测大约并不离谱，因为一切基本原则都是按标准情况制定的。秦汉时代，我国经济最发达的地区是黄河中下游地区，这里已经形成关中与山东（崤山以东地区）两个经济中心。在地理景观方面，黄河中下游是以一马平川的平原为主，因此在平原上订出方百里作为县的幅员标准也是合乎情理的。

在国外也有类似的例子，法国大革命以后，重新划分行政区划，其中最高一级区划幅员的划定，是以使这个区划之中所有居民都能在一天之内往返于区划中心与居住地之间为原则的。

县以上政区的幅员则没有面积大小的明确规定，大致是以所辖县的数量作为大小的衡量标准。汉代的人俗称郡为“千里之郡”，指的是一個郡大约领有十县之地。三国时代的人称州为“万里之州”也是表示一个州大概包含百县之地的意思，并不是郡非千里见方，州非万里见方不可。说到底，千里之郡与万里之州也还是间接以地域面积和人口数量两项指标来确定幅员大小的。因此在秦汉时代，南方的州郡幅员都比北方

大得多，其原因就是南方户口少，所以县的分布稀。

2000年来，县级政区的幅员相对比较稳定，县以上各级政区的幅员都是变动不定的，例如从秦到宋，统县政区就有越来越小的趋向，其中有出于政治目的和行政管理的需要，也有为了适应自然区域和经济开发状况等原因。因而不但在同一朝代中同级政区的幅员悬殊很大，历代同类政区的幅员也有很大的波动，尤其是某一朝代新创置的政区更有其特殊的幅员。下面我们就来分析三级不同政区的幅员变化情况。

2 “百里之县”的相对稳定

县级政区幅员大小的变化在历史文献中是没有具体记载的，但是在一定的地域范围内，政区的幅员与数目成反比，因此从历代县的数目变化，可从侧面看出县的幅员变化情况。县级政区数目的增加一般表示其幅员的减缩，反之亦然。下表就是历代县级政区数目的变化简况：

朝代	年代	县数	县级政区数
秦		约 1000	
西汉	公元前 8 壬	1587	
东汉	140	1180	
三国	265 壬	约 1190	
西晋		1232	
南北朝	580	约 1590 ^①	
隋	607	1253	
唐	740	1573	
宋	1102	1234	
元		1127	1324
明		1138	1427
清	1820	1455	1549

从表中可以看出县级政区数量的变化是不大的，从秦到清，县级政区的数量只增加 50%，而时间已经过去 2000 年，疆域已经大大扩展。

县数的增加有许多原因，其中有两个原因与县的幅员变化没有关系，那就是外部疆域的

^① 此数字为北周、陈朝和后梁三政权县数之和。其中唯周县 1124 个为确数，陈县 438 个据《读史方舆纪要》，梁县 28 个据《东晋南北朝舆地表》，仅供参考。

· 扩大与境内统治空白的消失。前者不言自明，后者必须举例。如福建的长汀、龙岩、宁化三县都是唐朝开元二十四年（公元 736 年）“开山洞置”而形成的。所谓山洞是指原来为政府统治所不及的僻远山区，当这些地方开辟为县治后，自然不会影响其他县的幅员的缩减。

除了以上两个原因，新县的设置多是从老县分出，必然要使老县的幅员减少。反之，原有县的撤销，也必然并入邻近的县，而使后者的幅员扩大。上述表中有几个朝代县数增加特别突出，有几个朝代比前代的县数有明显减少，都是县的幅员有一定程度变化的反映。

秦代总县数到底多少，《史记》未曾载明，估计在千数左右。西汉的县数猛增至 1587 个，一方面自然是汉武帝扩大疆域所增置，另一方面则因为大量侯国的分封。这些侯国绝大部分是由某县分出一乡之地或分出几百户的户口建立起来的，幅员非常之小，但是却具有与县同等的政治地位。在 1587 个县中，这样的侯国就有 200 多个。到了东汉，这些侯国全被省去，再加上因人口减少而省并大量的县，于是总县数就明显减少，但同时也说明这时县的幅员相对比

西汉要大。

南北朝时期，县数的增长最不正常，完全是为了设官分职的需要，而把县的幅员不断缩减，以增设更多的县。例如南朝齐代的东平郡（今江苏淮安一带）领二县，一县为寿张，是“割山阳官渎以西三百户置”，另一县是淮安，乃“割直渎破釜以东淮阴镇下流杂一百户置”。县的幅员之小，于此可见一斑（以上寿张、山阳、淮安等均在今淮安一带）。

隋代由于矫枉过正，大量并省州县，所以县数明显减少，幅员也相对增大。唐代以后，南方开发程度加深，经济显著发展，不断有新县从老县分置出来。新旧唐书《地理志》对此颇有详细的记载，如：江西的玉山（今县），是“分常山（今浙江常山东）、须江（今浙江江山）置”。四川的蒙阳县是“分九陇（今四川彭县）、雒（今广汉）、什邡（今县）三县置”。被分割的老县幅员自然要缩减。唐代县数的大幅度增加，一方面是恢复了被隋代并省的部分县，另一方面是因疆域扩大所致，第三方面就是新县的析置。

宋代疆域比唐代大为缩小，燕云十六州（今山西、河北北部及北京市）失于辽，陇右西北地

区归于西夏,云南一带独立为大理,越南北部成为安南国领土,县数自然显著减少。以元代版图之广袤,而只设 1127 县,令人感到难以理解。除了因长期战乱人口大量流失,因而并省大量的县这个比较明显的原因外,还有另一个比较隐蔽的缘故,那就是相当一部分的州,应当看成是县级政区,而不是统县政区。

宋代以前,州是统县政区,州治必须设在某个县城之内,这个县被称作附郭县。元代有许多州不设附郭县,因此州治周围就形成一个与属县相当的县级政区。

同时,元代又有许多州不领县,这些州其实也是县级政区。最后,江南地区由于户口较多,又有一批县升格为州,这些州也不辖县,从区划上来看,自然也是县级政区。明、清两代,所有的州都不设附郭县,清代的直隶厅也是这样,所以元明清三代,从纯粹的县数来看都偏低,从县级政区来看就属正常了。

虽然历代的县数有一定的波动,反映了县级政区幅员的变化,但从总的方面说来,县的数目与幅员变化是不大的,即使在南北朝时期,其变化也比郡、州两级政区小得多。这表明作为基

层政区的县，其幅员大小是以行政管理的有效程度来确定的。不管什么朝代，都要维持正常的农业生产，才能保证王朝的长治久安。而县级政府正是直接“牧民”的基层组织，其劝课农桑和收租征赋的施政范围是不宜朝令夕改频繁变动的，否则将会影响国家职能的正常发挥。这就是县级政区的数目与幅员相对比较稳定的基本原因。

3 “千里之郡”的缩小倾向

（1）统县政区幅员变化的总趋势

从总的方面看来，号称“千里之郡”的统县政区，其幅员自秦至宋呈现出逐渐缩小的倾向，元代以后又经过一个先大后小的起伏。这一不断变小的总趋势是由种种原因造成的，其中以政治因素最为关键，目的是要实现中央集权对地方分权步步强化的抑制。

县级政区的幅员因为较小，而且大多没有面积大小的具体记载，因此在历史地图上只能以点——即县治所在的地点来表示。统县政区已有足够大的幅员，其属县又有明确的地理位

置，因此在地图上可以画出其地域范围来，幅员的大小是一目了然的。另一方面，统县政区的幅员，还可以从其所辖县数的多少来判别，辖县越多，一般说幅员越大，反之亦然。但是这并非绝对，在特殊情况下，也有辖县多而幅员并不大的。在下面的分析中，这两方面的标准都要用到。

秦代末年的郡级政区已近 50 个，而县的总数大约为 1000 个，平均每郡统县 20 个左右。汉代以后，郡的幅员明显比秦代为小。《汉书·地理志》说：“汉兴，以秦郡太大，稍复开置。”“开置”的意思就是将一部分成数郡，或二或三。如前述秦代内史（今陕西秦岭北至渭北高原一带）在汉代被分成京兆尹、左冯翊、右扶风三郡，号称三辅。又如从庐江郡（今江西、安徽淮南南部）分出豫章郡（今江西大部），从陇西郡（今甘肃南部）分出天水郡，从北地郡（今宁夏、甘肃东部）分出安定郡等等。秦的内史相当于今天的关中平原，面积不足陕西省的 1/3，分成三辅以后，幅员就更小了。汉代为什么要把郡划小，史籍并未明言，但很显然其主要目的是为了削弱郡太守的权力，减少地方的分权。

统县政区幅员的变化总趋势，如果从具体面积的分析，很不容易讲清楚。这里首先用辖县数量的变化来作大体的表示，下面就是历代平均单位统县政区所辖县级政区数的变化表。

朝代 政区数	县级政区数	郡级政区数	平均每郡所辖县数
西汉	1587	103	15.4
东汉	1180	105	11.2
三国	1190	158	7.5
西晋	1232	172	7.2
南北朝	1590	628	2.5
隋	1253	190	6.6
唐	1573	328	4.8
宋	1234	351	3.5
元	1324	319	4.2
明	1427	179	8.0
清	1549	276	5.6

从上表可以看出统县政区的幅员呈现出一波三折的变化。秦代以后，统县政区幅员直线下降，至南北朝末年达到最低点；隋代再次回升，

但未达到西晋水平；之后又再度减缩，至宋代达到第二个波谷；元代以后又回升，至明代达到新的波峰；清代又开始下降，但仍比唐代为高。下面我们根据这些基本数字，再结合具体的实例作进一步说明。

东汉的郡比西汉的郡个别幅员有些减缩。如西汉会稽郡范围包括今苏南、浙江和福建，过于辽阔，东汉则分成吴郡与会稽两郡。但从总的方面看来，两汉郡的幅员相去不远。西汉每郡平均统县在 15 个以上，其中包含很大水份，这些水份是由于许多小侯国的存在造成的。例如西汉琅邪郡领有 51 县，是汉代领县最多的郡，其幅员实际并不大，不过只相当于今天山东省东南一隅青岛、日照、诸城、海阳一带 11—12 个市县的范围而已，因为该郡 51 个属县当中，就有 31 个是幅员很小的侯国。

三国时期的总县数与东汉差不多，但郡国数增加了 50%，的确表明郡国的幅员有很大幅度的下降，不过这种下降还带有经济开发日益深入的意义。尤其是东吴割据的东南地区，过去人口较少，经济不太发达，县的分布很稀，郡的幅员很大。汉末中原大乱，北方人口大量南

来，政府又着意发展经济，以增强自身实力，相应也就增设许多新郡。如今江西地区，两汉都只设豫章一郡，到三国时已分为四郡。两晋时期郡国幅员与三国差别不大而略偏小。南北朝时期则主要是出于分官设职的需要，而把郡的幅员不断缩减，不全是以此来削弱郡太守的权力。

隋代虽大大扩展了郡的幅员，但仍不使其过大，比起西晋来仍略偏小。唐代更是有意减削统县政区——州的幅员。唐代设置正式政区的版图与汉代相去不远，而唐代州的总数竟是汉郡的三倍有余，说明平均唐代一个州的幅员只有汉郡的 $1/3$ 。时人常称唐代的州为“十万户州”，其实这与千里之郡一样只是象征性的称呼。据天宝元年(公元742年)户口最盛时候的记录，七万户以上的州仅得36个；只占当时总州数的 $1/9$ 。甚至五万户以上的州也占不到 $1/5$ ，大部分州都在两三万户以下，足见唐州之小。

不但如此，在削减州的幅员的同时，唐朝政府还配合以剥夺刺史权力的措施。这些措施最重要的有两项：一是军民分治，刺史不像汉代郡

太守那样掌有军权^①；二是州县属员都要由中央吏部考察任命，不能由州刺史和县令自行招聘、辞退。宋代中央集权更加强化，州的地域更加缩小，有将近1/10的州只辖一县之地，完全不可能发生割据一方的现象，但地方政府也就因此缺乏御侮维乱的能力，形成权轻易撼的弊病。

元代统县政区有路、府、州三级，路、府两级的幅员比宋代州的幅员为大，但元代州的幅员却是不可遏止地向下滑坡。319个州当中，就有158个州没有属县，除了官员级别较高以外，这些州实际上等同于县。但从总的平均数来看，元代统县政区的幅员比宋代略有起色。

明代则是突变时期，主要的统县政区——府的幅员已超过三国时期郡国的平均幅员。如以今山东地区为例，在明代只设6个府，而在其前的宋代竟分布有20个州（或府、军），即使在其后的清代也分置了12个府和直隶州。又如今广东地区，在明代只设八府和一直隶州，而在元代却分置18个路、州。可见明代在这一带的统

^① 西汉的郡虽设都尉以典兵，但主要军权仍在太守手里。东汉则连郡都尉也省去，郡太守掌握军事全权。

县政区平均幅员比元代扩大了一倍。

清代高层政区和统县政区幅员都比明代有所缩小,尤其因为直隶州数量比明代多得多,所以统县政区的平均幅员比明代小了许多,但仍比唐代州的幅员要大。

明代扩大统县政区幅员的做法,可以说是接受了宋代积弱的教训。既然地方上的军队、财政都已收归中央,则适当地扩大府一级官员的行政事务管理范围,对于地方上的绥靖治安能力自有一定的好处。明代能维持长达 277 年的统一王朝的统治,与统县政区相对较强的镇乱能力不无关系。秦代以来统一王朝延续时间比明代长的只有唐代(290 年),但唐代后期存在藩镇割据现象,已算不得真正统一的王朝了。

统县政区的幅员就是该级政区长官的权力范围,这个范围的大小直接与地方分权的大小相关。尤其在实行二级制或虚三级制的朝代,中央政府更不希望统县政区的幅员过大,所以从秦到宋,政区幅员逐渐小了下去。在实行三级制的时期,发生割据的危险仍在于高层政区,对统县政区幅员大小的考虑,就着重于行政管理效率,而不是分权轻重的问题,这就是元明清三代

的路府一级政区允许有较大幅员的缘故。

(2) 确定郡级政区幅员的其他因素

郡级政区幅员的适当尺度是多少,郡为什么要逐渐划小,这样一些问题在自上而下的官方正式文献中没有留下任何记载。但是东晋人常璩〔qú渠〕所著的《华阳国志》却保留了一份极其可贵的由下而上要求分郡的奏疏,从中我们可以看到除去中央政府的政治目的以外的,其他种种划小郡境的原因。

东汉后期桓帝永兴二年(公元 154 年)的时候,巴郡太守但望给朝廷上疏,要求将巴郡一分为二,他陈述了必须分郡的理由,并提出了具体的分郡方案。虽然当时的执政者因循守旧,不同意实行分郡,但由于分郡的必要性一直存在,东汉王朝终于在 38 年后采纳了这一建议,但方案改为一分为三。但望的奏疏陈词恳切,理由充足,这里特将其要求分郡的原因作一解析。

分郡的根本理由是郡境过大,户口太多以及产业兴盛。该奏疏开头说:“谨按《巴郡图经》:境界南北四千,东西五千,周万余里。属县十四,盐铁五官,各有丞史。户四十六万四千七百八

十，口百八十七万五千五百三十五。”秦代巴郡居今四川东部，境域辽阔，至西汉中期才分出西南角置犍为郡，其后300年间郡境未曾变动，而户数和口数从西汉末年至此时已分别增加两倍和一倍半，属县增加三个，并且各县经济发达，盐铁五官俱全。为了行政管理的方便，这样的大郡自然应该划小。

由于郡境太大，“土界遐远”，“远县去郡千二百至千五百里。乡亭去县，或三四百，或及千里”，因此治理十分困难。“令尉不能穷诘奸凶，时有贼发，督邮追案，十日乃到，贼已远逃，踪迹绝灭。”而且老百姓当差服役路途太远，负担很重，吏员履职省亲“往还数千（里）”，很不方便。下级官吏如果“冤枉弱民”，则“欲赴诉郡官，每惮还往”。同时，上级官员巡视属县也受影响，“太守行桑农，不到四县。刺史行部，不到十县”。公文往来，旷日持久，“闭囚须报，或有弹劾，动便历年”。总之一句话，由于地域过大，行政管理极为不便，为了治政有效，因此要求分巴郡为二。

由但望的奏疏可以看出，一个郡的境域不可过大，尤其在人口增多，经济发达以后更须适

当划小。与巴郡为邻的蜀郡，在西汉时就已一分为三（一度一分为五）。巴郡山地居多，经济远较蜀郡落后，所以郡境长期不变。但300年后，分郡条件已经成熟，所以才有但望此疏的出现。这种由下而上自发的分郡要求并不多见，因为对太守而言，郡越大，权力圈越大，正是求之不得的事。因此这份奏疏正是当地士民、豪强强烈愿望的反映。

大量郡级政区地域划小的具体情况我们虽不得而知，但除中央政府的集权目的以外，如上述分巴郡疏所列举的种种理由肯定也是部分存在的。

4 “万里之州”的起伏变化

这里的“万里之州”是用来比喻历史上所有形式的高层政区。高层政区指的是不直接统县的政区，在魏晋南北朝是州，在唐为道（方镇），在宋为路，在元明清为省。由于这级政区幅员最大，如果政区长官又兼有财政、军政大权，形成唐代藩镇那种“又有其土地，又有其人民，又有其财赋，又有其甲兵”的状况，则分裂割据局面

必然出现。因此这级政区是皇帝极不愿意设，又往往不得不设的政区。这级政区的有无、幅员的大小和界线的划定，就成为历代最高统治者最重视最关心的问题。就幅员而言，无论是州，是道，是路，是省，全都经历了由大变小的过程。

(1) 州的幅员和数目

州本来是水中高地的意思。战国时人借用大禹治水的传说，将天下划为九州，写成《尚书·禹贡》这篇我国最早的区域地理著作。后来《周礼·职方》、《尔雅·释地》、《吕氏春秋·有始览》也都提出各自的九州区划。但这些区划都只是纸上谈兵而已，直到汉武帝时才真正把州当成监察区的名称。当时分全国为 13 刺史部和一个司隶校尉部，内中有 11 个刺史部以州为通名，如冀州刺史部（今河北西南大部、河南东北角）、豫州刺史部（今河南东南部、安徽淮北）等等，所以俗称 13 州。州名来自《尚书·禹贡》和《周礼·职方》，因这两篇都是儒家的经典。两篇著作的州名大部分相同而略有出入，正好提供了 11 个州名，其中《禹贡》有两个州，即雍州和梁州分别被改成凉州（今甘肃、青海东部，宁夏、

陕西、内蒙古相邻地区)和益州(今四川大部、陕西南部、云南、贵州)。

汉武帝时候的 13 州地域十分广阔,在北方略当今半省一省之地,在南方略当今两三省、三四省之地。这样的幅员被东汉大致继承下来,到汉末成为正式的行政区划。

三国时期,州的幅员和数目没有实质性的变化。只有一点特别,魏、吴两国都设荆、扬二州(长江中下游及南岭以北地),但是魏之荆、扬二州只具象征性意义,仅占原州地域一小部分而已。直到西晋统一前后,州的数目逐渐增加到 19 州,幅员开始明显地缩小。尤其是西北的凉州,东北的幽州(今河北北部、辽宁西部及辽东半岛、朝鲜北部),西南的益州,岭南的交州(今广东、广西、越南北部中部)都因地域过于辽阔而被分成两州或三州。西晋末年,幅员最大的荆、扬二州也分置出湘、江二州,形成各州幅员比较均衡的 21 州的局面。

三国时人称州为“万里之州”,虽是以辖郡数目为说^①,但当时州的地域也确有地广万里

^① 一州约管十郡,郡称“千里之郡”,故州为“万里之州”。

者，如南方的荆、扬、益、交四州。西晋州幅员已大为缩减，东晋十六国以至南北朝以后，州的数目大幅度增加，幅员急剧减小，产生这种情况的原因很复杂，如因人而设州，又有因侨置（为南迁的流民设置政区）需要而置州，还有就是为了巩固中央集权而使州处于割治无常的状态。如《宋书·何尚之传》载：“荆扬二州，户口半天下，江左以来，扬州根本，委荆以阃外。至是并分（指两州各割一部分地置郢州），欲以削臣下之权，而荆、扬并因此虚耗。尚之建言复合二州，上不许。”不许的原因就是以巩固皇权为要务，而荆、扬二州经济是否受影响，倒在其次。

南北朝后期，州的数目膨胀到二三百之多，州的幅员就只有数百里见方的狭小范围了。历代高层政区的变迁以州最为剧烈，所以到隋代就只好下降为统县政区，至元代，则更降至县级政区的水平了。

（2）道的幅员和数目

州下降为统县政区后，新的地理区划又出现了。唐代的道代替州的地位，逐步变成为新的高层政区。唐太宗贞观元年（公元627年）分全

国为 10 道，是纯粹以地理区划的面目出现的，但其中实际上已暗含有监察区的影子。

汉唐疆域相仿，西汉置 14 郡，而唐初只分 10 道，道的幅员远比汉的州部为大。在北方，唐河南道之大可包容汉代之豫、兖、青、徐诸州，河北道也能涵盖冀、幽二州。在南方，江南道则比荊州或扬州都要广袤。唐玄宗将 10 道析分为 15 道，成为正式的监察区。

京畿道和都畿道的幅员很小，只有五六个府州的范围，是为着首都和陪都的特殊需要而设置的。真正因为地域广大而分道的只有江南与山南两道。南北朝以来南方经济已经相当发达。唐天宝元年的统计数字表明，南北户口之比已达 4 : 5。所以江南道三分，而山南道两分，以适应监察事务繁重的需要（图 10）。

唐代后期，道又称方镇，变成州以上的一级行政区，其数目在四五十之间波动，每道辖三四十州或十来州不等，大致与秦郡幅员有些相似。换句话说，小的方镇只相当于今天的十几县地，大的方镇则相当一省之地，如福建道、江南西道、岭南东道恰等于今天的福建省、江西省和未分海南省以前的广东省。元和时期的 47 方镇可以

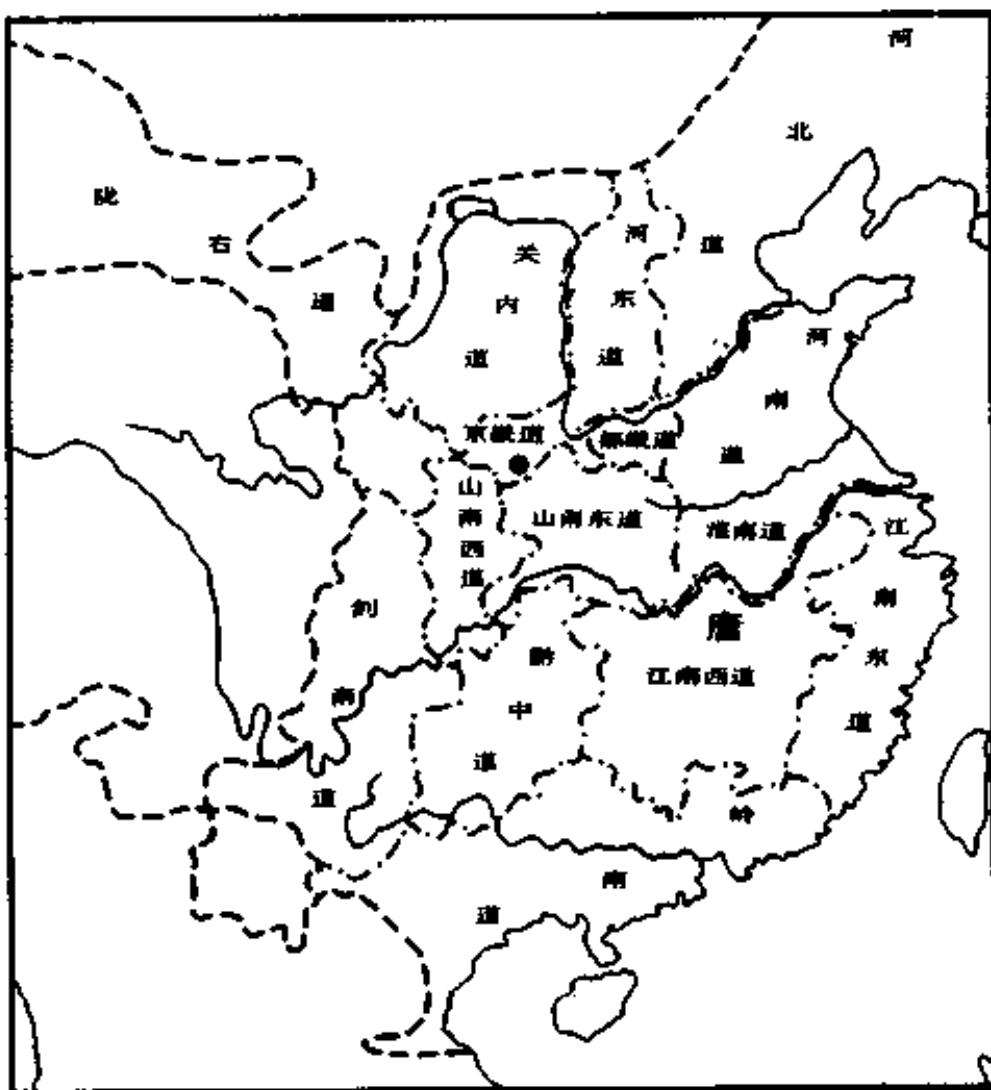


图 10 唐代 15 道图

作为唐后期道(方镇)的代表。

(3) 路的幅员与数目

接受唐王朝与藩镇偕亡的教训,唐后期的方镇(道)没有为宋代所直接继承。而是另外设计了一套概念全新的路制作为新的高层行政区

划。宋代路的幅员比唐前期道的幅员要小。以转运使路而言，宋初分为 13 路，后来逐步增为 15 路、18 路、23 路、24 路以至北宋灭亡前昙花一现的 26 路。

18 路是宋代维持最久的路制，元丰 23 路则是较有代表性的路制，《元丰九域志》一书即依据这 23 路编成。24 路是将首都开封府独立为京畿路。26 路则是加上北宋末年，在辽亡之后取得燕云十六州，改造为燕王府路和云中府路而成，两路旋得旋失，与北宋俱亡于金。

18 路幅员除陕西路稍大（与今陕西省比）、西川路和峡路稍小（与今四川省比）以外，其余各路都与今天省的幅员相近。其中福建路与福建省完全一致；京东路与山东省差别很小；广南东路相当广东省，但缺雷州半岛；广南路略当广西省、海南省和雷州半岛之和。元丰 23 路的幅员则一般比今天的省小。

女真人灭了北宋以后，在北部中国建立了金朝。金朝继承了北宋的路制，但是路的幅员则小得多，原来的一路有的被分为两三路。因此，北宋元丰时期北方的 9 路变成金大定年间的 13 路。

偏安南方的南宋王朝也把个别路的幅员缩小，如两浙路和利州路都被分成东、西两路。南宋时期的总路数在十六七之间，比北宋时期的南方多出两三路。还必须指出一点，金和南宋的路已与北宋性质不同，分别以总管府（相当于安抚司）和安抚司代替转运司，成为一路的主要统治机构。

（4）省的幅员与数目

蒙元帝国建立以后，将宋金的路降为统县政区，而在路以上建置起幅员空前辽阔的中书省和行中书省，作为新的高层政区。元帝国版图本来就极其广袤，行省的数目又少，因此其幅员之恢宏为任何朝代所不及。

元初除中书省直辖地域外，全境只分六个行中书省。其中陕西四川行省一度囊括今陕西、四川、甘肃、宁夏及内蒙古西部的广大地域，幅员之大可以想见，但就面积而言，比起中书省来还是小巫见大巫。中书省所直辖范围自山陕间黄河一线以东，淮河以北直至北海（今北冰洋）的一片广阔的土地。

元代的省幅员如此之大，显出其作用主要

不在行政管理，而在军事殖民。由于蒙古民族用军事征服的方式合并了各大政权，为了防止被征服民族的反抗，不得不把中枢权力分散于各处，建立起镇抚作用的军政区域。然而中枢权力又不能过于分散，因此行省的数目不能多，幅员相对也就要大。省的幅员过大还有一个重要原因，即民族习性和地理环境所致。对于在天苍苍、野茫茫的广阔草原上驰骋游牧的骑马民族来说，成千上万里的远征似乎都是等闲之举，行省幅员划得十分辽阔也就不足为奇了。

随着统治的不断深入，行政管理事务的繁杂，大而无当的行省逐渐得到改造，缩小其幅员，改变其性质，以成为真正的行政区划。元代中期遂形成一中书省和十行中书省的体制。

但是 11 省的幅员仍是太大，从下辖的统县政区数目来看，平均每省约辖 30 个单位，如果除去地广人稀的岭北行省（只辖一路）和辽阳行省不计，其余九省平均辖有 35 个统县政区，管理幅度显然过大。因此在每个行省底下又设有若干个道，作为监察区，以辅助行政管理事务，开了在行政区底下设置监察区的先例。

由于行省幅员过广，管理幅度过大，处理地

方政务很不灵活，因此在元末地方多事，农民军蜂起的情况下，又纷纷从行省之中析置出许多分省。这种情况恰与历代相反，过去在地方多事之秋往往是建立大政区，而不是划小政区。元末分省的出现证明，幅员过大的行省是不利于中央集权统治的，因而明代就对这点进行了适当的改革。

除了大而无当以外，元代行省还有另一个毛病，就是各省之间幅员悬殊过大，从地域上来看已是如此。如元初福建行省与今福建省相当，而陕西四川行省一度却括有陕、甘、川、宁四省及内蒙古西部之地。若就各省所辖行政单位和户口而言，则更是“偏枯”：如辽阳行省名义上的面积几乎有半个欧洲那样大，但其户口不过等于南方行省中的一个上等路而已。当时人就对这种极不平衡的状态表示忧虑，以为行省之间“偏枯如此，难为永制”。

这种现象是各地区之间经济发展极度不平衡所致。北方草原、沙漠、森林地带，人民从事游牧采集狩猎的生产方式，地广人稀；中原和南方是劳动密集型的农耕地区，人口密集。只要各地区一律建立行省，则无法避免“偏枯”现象，所

以岭北行省只辖一路，完全失去建省的意义。后来的清代同样是以少数民族统治多数民族，也建立起一个幅员辽阔的大帝国，但采用的政区建制就有所改变，在汉族为主地区建立 18 省，而在少数民族地区建立特殊的边区制度，克服了元代行省之间极端悬殊的状态。

元代历时不长，就为明王朝所取代。行中书省被改称为布政使司，但习惯上仍称为省。明代的省幅员比元代小得多，在相当于元代九省的疆域中，划分成 15 省，即两京 13 布政使司。元代的一些行省被一分为二或三，如中书省被分为京师及山东、山西三省，江浙行省析置为浙江、福建两省。又有一些行省各割一部分地成立新省，如割湖广、云南、四川各一部分而置贵州省。

明代各省之间幅员比较均衡，但南北二京都划得比较大。尤其南京是以明初首都应天府和朱元璋的老家凤阳府为中心划出，包括今江苏、安徽全部和浙江北部在内，领有 16 府和四直隶州之地。后来因浙江相形之下幅员太小，才把嘉兴、湖州两府割隶浙江。除两京外，幅员较大的省还有陕西、湖广等省，于是到了清朝，又

有一些省的幅员再度被缩小。

清朝兴起以后，几乎全盘继承明代原有的整套行政区划体制，仅只在层级上稍有简化，在幅员方面稍有缩减而已。历史上的改朝换代，几乎都要对行政区划有所变动，唯独清承明制，几乎无所改革，最为特别。清代缩减幅员的措施只是把南京、湖广、陕西三省各一分为二，其他 12 省基本不动。

18 省的区划从康熙年间一直维持到光绪时期，长达 200 年而无所更张，是我国历史上稳定时间最长的高层政区体系。由于延续时间长，而形成所谓中国“本部十八省”的概念。虽然清末已增置台湾省、新疆省和东北三省，但辛亥革命时，在武昌首举的义旗上，竟还是象征 18 省的 18 星旗。当然以 18 省来代表整个中国是不确切的，但长期延续的政区在人们心理上造成的深刻影响由此可见一斑。清代 18 省的幅员与今天相应各省幅员差别不大，除分置台湾、海南、宁夏三省区及京、津、沪、渝四直辖市外，未有根本性的变化。

5 政区幅员变化的特点

政区幅员的变化问题比较复杂,从历史的发展来看,其总趋势是逐渐变小。造成这一总趋势的主要因素在政治方面,在于加强中央集权的需要,或其他的政治目的。这在上面已经说到。进一步的分析表明政区幅员的变化还存在下列特征。

(1) 政区幅员变化的地域差异

由于经济开发程度的差异,在同一朝代中,不同地域的同级政区,其幅员有时是相差很大的。如秦代北方的郡只相当于今天一两个地区,河东郡就略似今山西的临汾、运城两地区,而南方的郡有如今天一省或更大,九江郡起初就相当于今安徽省及江西省的大部。后来随着南方经济的加速发展,政区的设置越来越多,幅员也越变越小,相对而言,南方政区幅员的变化速率就比北方要快。这种地域方面的差异主要是经济因素造成的。

(2) 不同层级政区幅员变化原因有别

在高层地区、统县政区及县级政区中，以高层政区的幅员变化较大，统县政区次之，县级政区起伏最小。前两者的变化主要受政治因素的影响，后者则多数由于经济的发展而逐渐缩小其幅员。

(3) 政区幅员的缩小有一定限度

南北朝后期三级政区的幅员都迅速地缩减，尤其州郡两级政区幅员的缩减似乎无法刹住，甚至出现了双头郡县的怪现象。隋唐以后，这种现象未再重现。虽然统县政区和县级政区的幅员也在逐渐缩减，但到一定限度就停止了。例如唐代有 5000 万人口，大县很多，但并未一再划小。同时，一些小县很小，也并未被合并，而是与大县并存。因此对县的幅员来说，存在一个地域共同体的问题，这个共同体的内在地理环境、经济发展和文化背景方面有一定的相似性，而相对于邻县则有较明显的差异性。这也是县级政区幅员相对比较稳定的原因之一。

同样，统县政区幅员的缩小也是有限度的。以南方地区为例，今浙江境内，唐代就已设置 10 个半州，其中 10 个州的幅员历时千余年毫无变化，已成定式。这些州在自然地理方面自成一个小区，在方言方面有很大的一致性，而且探讨其沿革，每个州都是由秦汉或三国时期的一两个或两三个县所发展而来，在人文地理方面形成内部相似性很强的共同体，所以幅员一般不再缩小。

福建和江西开发比浙江要晚，在唐代，州的幅员还较大，福建分为五州，江西分为八州。唐后期和五代十国时期，闽赣地区接受了大量北方移民，经济开始走向发达，因此统县政区幅员也开始划小。至北宋初期，福建已划为八个州军（所以福建称为“八闽”），江西也分成 13 个州军，自此以后直到清末，统县政区的幅员未再缩小，稳定达 900 年之久。可见统县政区幅员的缩减不能毫无限制。

高层政区也是如此，其幅员不能无限制地减缩。历代高层政区以唐后期的方镇幅员最小，小到最小只有两三州之地。但也只能小到这个程度，再小就不成其为高层政区了。而且两三州

的幅员已经太小，所以宋代必须改弦更张，设置幅员较大的新的高层政区——路。



犬牙相入还是 山川形便

——行政区域划界的原则

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU

1 政区边界的概念



政区划的第二个地理要素是边界。边界的概念也是随着行政区划的产生而出现的。西周的分封，所建立的是据点式的城邦国家。星罗棋布的封国呈点状分布，各国之间存在大块无主的土地和田野，并无明确的边界。这种情况即使在中原地带也不例外。例如，郑国在东西周之际迁到今天郑州附近，还是“斩之蓬蒿藜藿而共处之”（《左传·昭公十六年》）。郑的东邻是商代后裔的封国——宋，宋郑之间直到春秋末期，还有隙地六邑，两国都未曾占有，这时距两国初封已有整整 600 年之久了。

春秋中期（公元前 627 年），秦国派遣大军攻打郑国，中途经过晋、周（周天子直属区）二国，如入无人之境。不但晋、周不加干涉，郑国也

没有得到一点信息。直到临近郑国边境，才被商人弦高发现，弦高急中生智，赶忙以犒军的名义稳住秦军，并派人回国通知，作好战备，才避免了遭到突然袭击的厄运。这个故事今天读来，令人感到奇怪，但在当时，列国之间存在大量隙地却是很正常的现象。

本来在氏族社会里，只有部落居住地人口较为集中，在居住地周围先是一片广大的狩猎地带，其次是把这个部落同其他部落隔离开来的防护林带。这种隔离地带在后代仍有其残留的形式，商代都邑之外的郊、牧、野就是各种分带的名称。《尚书·牧誓》说：“王朝至于商郊牧野。”这里的商就是指商的都邑，邑外是郊，郊外是牧，牧外是野，周代列国内部也有类似的情形，国外是郊，郊外是野，郊就是国与野的接触带。根据居住地的不同，而有国人和野人的区别。直到地缘关系确立起来，国野的界限泯灭，也就转入郡与郡、县与县的边界，这时隔离带就渐渐消失了，但现在称城外为郊外、野外依然是沿袭旧称呼而来。

在秦汉时期，匈奴与秦汉之间也有空地，称为“瓯脱”。周代的隙地和秦汉的瓯脱对双方政

权来讲就是边区，就是缓冲地带。春秋以后，在经济逐渐发展，边区日益开发，人口不断增多的情况下，双方敌对倾向加强，以至出现战争，争夺隙地。在战争中，各国的攻防还只着重在险要的关隘，并无派兵戍边之举，甚至连关隘也只是战时才有人驻守，平时弃之不理。春秋后期，战争越来越频繁，规模越来越大，渐渐才有陈兵守境之势。《春秋·公羊传》记载昭公元年（公元前541年）时候，“叔弓帅师疆鄖田。疆田者何？与莒为境也。”争界的事也出现了。《史记·楚世家》就记载了吴边邑卑梁与楚边邑钟离小童争桑而引起两国大动干戈的事。

战国时期，边境概念已完全形成，城邦国家已转化为领土国家。苏秦对齐宣王说：“且夫韩、魏之所以重畏秦者，为与秦接境壤界也。……韩魏战而胜秦，则兵半折，四境不守。”（《史记·苏秦列传》）《史记·河渠书》说齐赵之间“以大河为境”。当时，各国之间攻城略地，目的就是扩大自己的疆域，边界概念自然十分明确。

与列国之间边界概念形成同步，郡、县之间也一样有边界产生。郡既建在边地，与他国相接，则分段来看，国界也包含着郡界，更小的分

段就是县界。如上引吴楚两国边界就是在吴边邑卑梁和楚边邑钟离之间。在列国内部,由于生产日进,土地日辟,城邑与城邑之间的空地也随之消失,郡与郡之间,县与县之间也有了明确的边界。例如秦孝公时商鞅变法,集小乡聚为县,这些小乡聚的数量、位置都是明确的,其外围界限也就自然确定了。这是战国时候的事。比秦国先进的晋国,还在春秋后期就已有明确划县之举了。《左传》昭公二十八年(公元前514年)载:“秋,分祁氏之田以为七县,分羊舌氏之田以为三县。”失势贵族之领地被分为明确的县,其边界也就跃然纸上了。

边界的概念越到后来越是明确。到汉代,连田畴阡陌都要画到地图上,以作为划界的依据。凿壁偷光故事的主角,鼎鼎大名的匡衡就被封在僮县(今安徽泗县东北)安乐乡。在那里,起先有一条边界错划在闽陌,结果他多收了租谷,被人告发,后来再依地图作了纠正。当然像这种情况是发生在人口密集,生产发达的地区。如果是在未开发地区,郡、县的边界还是不那么清楚的。例如,在两汉时期,整个福建地区只在闽江口设立过一个冶县(即今福州市的前身),这个

县在西汉时离最近的邻县少说也在 500 公里以上，显然它和邻县之间是不会有明确的边界的。

但是从总的方面来说，应该说随着郡县制的萌芽，边界概念就逐渐产生了，而且到了战国时期，边界概念已经十分明确。这时就产生了如何划界的问题。在七国争雄的时候，这个问题还不突出，因为战争频繁，国界经常变动，疆域时伸时缩，通常国与国之间，郡县与郡县之间，就直观地以山川为界。而且当时郡县制正在形成，也来不及设计完善的划界原则，待到秦始皇统一全国的时候，如何划定行政区域界线的问题就提到议事日程上来了。

政区本来就是为着中央集权制国家行政管理的需要而设置，其划界当然要以对集权统治有利为原则，但在另一方面，农业经济的发展又是维持封建政权的基础，政区边界的划定也要注意使政区与地理环境相一致。在这两种思想指导下，就出现了犬牙相入和山川形便两条相互对立的划界原则。

在中国历史上，这两条原则是同时并用的，但越到后来，犬牙相入的原则越占上风，这一点反映了中央对地方控制愈来愈紧，中央集权程

度愈来愈加强的客观事实。

2 山川形便原则的运用

山川形便的意思就是以天然山川作为行政区划的边界，使行政区划与自然地理区划相一致。

山川形便的原则是最自然最直观的原则，所谓“州郡有时而更，山川千古不易”，正是表明了山川对于政区的重要标志作用。尤其在高山大川两边的地域，往往具有不同的地貌、气候和土壤，形成不同类型的农业区，也形成不同的风俗习惯。古人早已注意到这个问题。《礼记·王制》中说：“广谷大川异制，民生其间者异俗。”因此，采用山川形便的原则意味着政区的划分是在物质文化与精神文化同一化的基础上进行的。

高山大川除了造成地域上的差异外，在交通工具不发达的古代，又成为文化传播的天然障碍，因此以山川为界来划分政区是世界各文明古国的通行原则。只有在近代形成的移民国家，如美国、加拿大和澳大利亚，才不顾山川之

隔而以经纬度作为划分州界、县界的依据，使得大部分州县界都是横平竖直的几何线条。但即使如此，以山川为界的原则依然没有完全丢弃，美国东部 13 州的界限就是明证。

在我国，山川形便的原则是与边界概念的形成同时出现的。春秋战国时期，列国之间的边界已以山川作为标志。《左传》记载了这么一个故事：春秋中期，晋国大夫赵穿杀晋灵公，当时担任正卿的赵盾，为了避免弑君的恶名而离开国都出走，表明自己不曾与闻其事，但是他“未出山而复”。于是晋国史官大书：“赵盾弑其君。”理由就是他既作为执政者，然而“亡不越境，返不讨贼”，可见当时的晋国是以山为境的。以河为境的，如前面已经提到：“齐赵以大河为境”，战国时期，齐、赵两国不断相互扩张领土，最终止于河水两岸。

以山川为界是如此天然浑成，因此战国时人在规划全国统一以后分置九州时，就以高山大川作为分界的标志，并托词其为大禹所定，成就了《尚书·禹贡》这篇伟大的地理著作。秦始皇统一海内之后，分天下为 36 郡，也以山川作为政区划界的基本依据。例如今山西省的边界

在秦代就已大致形成，其东、南、西三面以太行山和黄河为界，在秦时也恰是太原、河东和上党郡的边界。

汉代郡的幅员比秦代缩小许多，又因为后来分割蚕食王国领域的结果，使部分郡与山川界线不合，如西汉临淮郡跨淮水两岸，西河郡据黄河东西，这在秦代和汉初都是未曾有过的现象。当然南方的一些郡界也仍与山川相符，最典型的是豫章郡，几乎与今江西省完全一致，三面以山、一面以江为界。东汉魏晋以后的郡国是在西汉的基础上调整的，因此边界也与山川大势有相当程度的背离。不过两汉魏晋的州界比起郡国边界来，要符合山川界线一些。但是南北朝以后，州郡不断分割，幅员直线下降，政区划界已无一定之规。

隋代一革前朝之弊，不但简化层级，省并州郡，而且郡界也多以山川形势而定。如河东诸郡边界又复与黄河、太行山相吻合，回到秦时的状态，尽管郡的幅员比秦代小。

唐代开国以后，正式提出山川形便的原则。《新唐书·地理志》载：“然天下初定，枚置州郡颇多。太宗元年，始命并省，又因山川形便，分天

下为十道。”唐代州的幅员比隋代的都要小,但州界也多与山川走向相一致。300多州分为10道,这10道又与自然地理区域相符合,这样双重的符合关系对后世影响很大。一方面,10道后来分成15道,到唐后期又演化为40多个方镇,其中南方的一些方镇奠定了今天皖、浙、闽、赣、湘、粤、桂等省的部分或全部边界。另一方面,唐代的州界有许多延续下去,成为宋代的州(府)、元代的路和明清的府的边界,长期稳定达数百上千年之久。

虽然实行山川形便的原则有经济上的需要和文化方面的益处,但对中央集权制而言,却有一个很大的弊病,那就是完全以山川作为边界的政区,会成为一个完整的形胜之区、四塞之国,如果这个政区的幅员足够大,而政区长官又有一定权力的话,就可能出现凭险割据的现象。东汉末年各地州牧的割据,以及接踵而来的三国鼎立,唐代后期的藩镇割据,以及由此引起的五代十国分裂局面中,就有许多凭借地险而长期独霸一方的政权。

古代战争水平不高,崇山峻岭、长河大川都是天然的防守工事。因此,如岭南山地,如四川

盆地，如山西高原，都是地理条件极佳的割据区域。五经之一的《易》曰：“天险不可升也，地险山川丘陵也。王公设险以守其国，险之时用大矣哉。”这一思想在古来的政治家、军事家心中是根深蒂固的。所以诸葛亮在《隆中对》中劝刘备占据益州，其主导思想是：倘若刘备不能进而逐鹿中原，也可退而为一国之君。事实果然如此。蜀汉虽然既弱且小，但竟能与魏、吴鼎足三分，就是因为益州北有秦岭作屏障，东有巫山之险阻，内有沃野千里的盆地，具备长期固守的条件。

“蜀道之难，难于上青天”的千古绝唱，点明了四川盆地易守难攻的地理特征，所以凡是在分裂时期或朝代更迭之际，这里都要出现地区性的割据政权。两汉之际已有公孙述在此称帝，盘踞12年之久，成为后来蜀汉的榜样。东晋十六国时期，这里又建立过成汉国；到了残唐五代，又先后有前蜀、后蜀两个政权登上政治舞台。宋代以后，割据政权不再出现，但四川有利的地理形势又成为元明之际的明玉珍、明清之际的张献忠等农民起义军的根据地。

与四川盆地的凹地形相反，山西高原是凸

地形，其西面和西南为滔滔大河所环绕，东面和东南被巍巍太行山所包围，整个高原雄踞于华北平原之上，也形成一个易守难攻的封闭的地理单元。因此在十六国时期，许多小王国建立或发祥于此，而后再扩张到其他地区。刘渊的前赵、石勒的后赵都是如此，后来的西燕国疆域更是除了西南一角外，几乎与今山西省完全一致。五代十国时期，在山西建立的北汉国，是十国之中唯一位于北方的，尽管它就在北宋王朝的卧榻之旁，却是北宋统一过程中最后一个被吞并的王国，除了有契丹在背后撑腰外，特殊的地理环境也是一个重要原因。

岭南地区在古代亦称“负山险阻”。虽然南岭山脉并不十分高峻，但由于远离王朝统治中心，所以也容易造成割据的状态。秦汉之际赵佗就在此建立南越国，延续百余年之久。五代十国时期，南汉政权也在这里维持了半个多世纪。

由于山川形便原则是促成地方割据的一个重要因素，因此从秦代开始，统治者便有意识地采用犬牙相入的原则与之相抗衡。隋唐时期之所以强调山川形便原则，是因为隋郡尤其是唐州比秦郡小了许多，即使州郡之界与山川相符

合,也不可能造成割据。但即使那样,犬牙相入原则也并没有完全放弃。元明清时期,这一原则更是发展得淋漓尽致,致使部分行政区划与自然地理区域相背离。

3 犬牙相入原则的萌芽与发展

讨论犬牙相入原则必须先从一个故事说起。刘邦的儿子代王刘恒(即后来的汉文帝),在周勃等大臣的帮助下,肃清了吕后的党羽,登上了皇帝的宝座以后,给割据岭南的南越国主赵佗寄去一封信,建议汉与南越罢兵休战,和平相处。信末并附了这么一段话:“朕欲定犬牙相入者,以固吏,吏曰:‘高皇帝所以介长沙土地’,朕不得擅变焉。”

由汉文帝的信中我们可以推论,赵佗起先一定给汉廷发去一封信,表示调整划一边界的愿望,但汉文帝不肯答应。那么犬牙相入到底是什么意思,汉文帝又为什么不愿把边界划得整齐一些,而要坚持犬牙相入的状态呢?

我们很幸运,在 2000 年后的今天,竟然还能看到这条有名的边界的原貌。1977 年,湖南

长沙马王堆汉墓发掘出极为珍贵的西汉时期的帛地图。这幅地图上南下北,与今天地图方向相反。图幅的主要部分是当时长沙国南部的地形及县、里(各以方框和圆圈表示)的分布。在图的最上方又画出南海及注入其中的珠江水系。珠江流域是南越国的范围,图上只作简略表示,除封中两字外,未标出任何地名。在南越国与长沙国之间,有一条横亘东西的山脉,这就是南岭,当时是两国之间的界山。

我们进一步发现,在图的左上角,有一个桂阳县(今广东连县),位于南岭以南、湟水(今北江支流连江)之源。这个县虽在南岭以南,但却不属南越国,而属南岭以北的长沙国,可见南越与长沙之间又不全是以南岭为界。文帝复赵佗信中所谓的犬牙相入,指的正是两国边界与南岭山脉走向不相重合的这一现象。这种形势使赵佗时刻感到自己北部边界的不稳固,所以亟想将边界调整到与南岭重合,以便能凭山为险,保持割据局面的安定。而这也正是汉文帝不肯答应的原因,因为在那方面,是时刻不忘要统一岭南的,尽管当时力量有所不足,但威慑的形势却是要保持的。

汉文帝申述边界不能改变的理由是：“高皇帝所以介长沙土也。”其实这只是一个托词：西汉长沙国与南越国之间的边界是沿袭秦长沙郡和南海郡的边界而来。因为秦亡之时，赵佗以南海尉击并桂林、象郡，自立为南越武王，领三郡之地。当时刘邦与项羽正逐鹿中原，无暇顾及岭南，这条边界就维持了下来。汉初以长沙郡置诸侯王国，也无力收复南越地，名义上封赵佗为外诸侯，实际上以敌国相处。汉文帝当然不便提及此边界是前朝遗制，只能借口说是刘邦所定。

由此可见，以秦始皇的远见卓识，为维护高度中央集权制，已开始采用犬牙相入原则，以严密控制地方。这一措施在当时是十分必要的，因为岭南地区离统治中心过于遥远，又是花了很大力气才最后征服的领土，尽管已派了大批戍卒前去守卫，但若不用犬牙相入的手段，一旦有事，该地还是很容易脱离王朝版图的，后来的事实证明当时的预见是正确的。秦代设计的犬牙相入方案，不但使长沙郡的桂阳县深入岭南，还使象郡的镡城县越过岭北。这一状态，使后来汉武帝的军队得以在短的时间内，就一举击败南越国的抵抗，将岭南地区统一到汉王朝中。

秦代划分郡界的基本原则是山川形便，又在局部地区辅以犬牙相入的原则。但后一条原则的实行只是使郡界和山川的走向不完全吻合而已，并非与之完全背离，如后来的元明两代那样。秦代的岭南地区仍然保持其自然区域的大致的完整性。

犬牙相入的原则不但应用在山地，到汉代也应用到平原地带；不但用于郡与郡之间，也用于王国与王国之间，其目的则是为了使各王国互相牵制，共同维护汉王室的稳固。《史记·孝文帝纪》载：“高帝封王子弟，地犬牙相制，此所谓磐石之宗也。”司马贞《史记索隐》解释说：“言封子弟境土交接，若犬牙不正相当而相衔接也。”“犬牙相制”在《汉书》中作“犬牙相错”，意思一样。这一策略在吴楚七国叛乱时也起了作用，使中央政府得以迅速平息叛乱。

秦汉时期萌发的犬牙相入原则为历代所沿用。即使隋唐大部州郡都遵从山川形便原则的情况下，犬牙相入的措施也并未完全丢弃。如以出琼花而名闻天下的扬州，隋炀帝时改为江都郡，该郡就地跨长江南北；又如以今江西抚州为中心的临川郡境也踞武夷山之东西；唐代的陕

州(治今河南三门峡市)也地跨黄河两岸。唐初的道严格以山川划界,但中期有所调整,如河东道就领有黄河以南的虢州(今河南西北角)。但这样的例子不多,隋和唐前期的州、郡、道一般都是不跨越重要山川的两侧的。

安史之乱以后,唐朝政府在各地遍设方镇,“要冲大郡,皆有节度之额”。这时朝廷开始考虑以犬牙相入的原则以控制方镇。如濠州在唐前期属淮南道,唐德宗时割属以淮北徐州为中心的徐泗濠节度使。这件事在 20 多年后受到唐宪宗的宰相李吉甫的严厉批评,认为这是当时宰相窦参“不学无术,昧于疆理”的缘故,这个批评毫无道理。因为濠州(今凤阳)与寿阳(今寿春)阻淮带山,本为淮南之险,若淮南节度使凭险抗上,朝廷将无能为力。因此中央政府有意破淮南之险,又加强徐州保护漕运的能力,因此将淮南北的徐、泗、濠三州交给当时忠于朝廷的张建封。何况当时淮西节度使李希烈骄横跋扈,并与淮南节度使相勾结,这一防备措施是完全正确的。李吉甫的批评是因为后来张建封之子倾向割据,并且以徐州为根据地几乎吞并江淮一事而引起的。但这是此一时彼一时的事情,有一利

也必有一弊，不可以后事之非来否定前事之是。

但是毕竟唐代后期犬牙相入的方镇为数也并不多，另一显著之例是昭义军节度使辖有太行山东西之地。多数方镇还是与山川形势大体一致的。因此从秦到唐，犬牙相入的原则还一直处于从属的地位。当然也有所发展，秦代的出入只在个别的县，唐后期已扩大到州。宋代以后，犬牙相入原则使用得更为普遍。

宋代跨越重要山川的州府比唐代要多。如河南府领黄河以北的河清县，黄河以北的孟州又领有黄河以南的河阴、汜水两县，使孟州的领域形成奇怪的扭曲状。又如泗州跨淮水南北之例，也为唐代所无。

宋代的路也比唐代的道更偏离山川形便的原则。唐后期武宁军节度使（即徐泗濠节度之后身）虽辖有淮南北之地，但其所领四州，仅有一州在淮南。北宋淮南东路虽以淮南为名，却有半路在淮水之北。而且该路与其北面的京东东路边界还形成犬牙相入的曲折状。两汉的豫章郡与唐后期的江南西道和今天江西省几乎相等，是一个比较完整的地理单元，在宋代则把它一分为二，东北部归江南东路，其余部分与今湖北

东南角组成江南西路。又北宋的河东路缺西南一角，却又在西北方面越过黄河，有河西之地。永兴军路以今陕西为主体，但却有河东一角与豫西一角之地，而且更重要的是该路已越过秦岭，领有商州。虽然商州很小，而且不全在秦岭以南，但这是历史上秦岭南北首次被同一个政区所跨越。荆湖北路也很特别，其西南部分顺着沅水流域上溯直至与广南西路交界。

凡此种种都说明犬牙相入的原则正在起质的变化。在秦代，这一原则只不过使郡界与山川走向不完全一致，其出入不过一二县，二三县之地，到宋代其出入已达两三州、三四州的程度。到金与南宋对峙时期，情况又有进一步发展，如金代的京东西路的部分领域形成一条狭窄的走廊伸入京东东路与河北东路之间。南宋路的划分虽然沿袭北宋未有大变，但改变的想法已在酝酿之中。总之，宋金两代出于加强中央集权的需要，已发展了犬牙相入的原则，但最根本的变化还是产生在蒙元帝国建立之后。

4 犬牙相入原则的极端化

元代是犬牙相入原则发生转折性变化的时期。无论是作为高层政区的行省，还是降为统县政区的路，犬牙相入的原则都走向了极端。

元代的路与路之间，情况千差万别，就层级而言，北方许多路除直辖县外，又通过属州再领县；南方不少路则较简单，路下不带领县之州。就幅员来说，路与路悬殊也很大，大的如山西地区，只设两个半路，一路有半个今天的省那样大；小的如福建兴化路，只有两县之地。就边界而论，南方的许多路以山川为界。而河北、山东地区的路却极端犬牙交错，以至于产生许多飞地——即与本路地域不相联接的属地。

最能体现犬牙相入原则极端化的实例是行省的划界。元代行省幅员十分广阔，即使小省也有数十万平方公里之巨，而且行省长官握有军、民、财政大权，加之行政区划层级既多又复杂，为了防止分裂割据现象的发生，唯一的手段只有利用犬牙相入的原则。因此，元代的省完全一反过去汉州、唐道、宋路的划分方法，无视历来

最重要的几条山川边界——秦岭、淮河、南岭、太行山的存在，使得任何一个行省都不能成为完整的形胜之区。

例如，陕西行省越过秦岭而有汉中盆地；湖广行省以湖南、湖北为主体又越过南岭而有广西；江西行省也越过南岭而有广东；河南江北行省则合淮水南北为一体；中书省直辖地又称“腹里”，却跨太行山东西两侧，而兼有山西高原、华北平原和山东丘陵三种不同的地理区域；至于江浙行省，乃从江南平原逶迤直到福建山地。只有四川行省稍成四塞之国，但其北面屏障秦岭并不属该行省，难于养成长期割据的气候。

行省这样划分就使所有凭借山川之险的因素完全消解。因此元代行省幅员虽广，分权虽大，但是缺乏实行割据的地理基础，也就不易产生分裂局面。对比唐代的道和元代的省，我们就会发现，两个朝代的划界方法正好完全相反。唐道的划分是以横向为主，元省的分划却以纵向为重。

中国的主要山川都呈东西走向，而唐代的道是以山川形便来划分的，所以唐初的 10 道，大都是横长竖短，河南道由山东半岛到豫西山

地；江西道从东海之滨到贵州高原，横向长度都在1000公里以上，纵向却只400—500公里，岭南道、山南道、淮南道、陇右道也都是既扁且宽。只有河东道、河北道、剑南道是既狭且长，但这也是山川所限，河东道位于太行与黄河之间，河北道为渤海和太行所限。元代分省的意愿与唐代分道相反，既要便于军事上实行由北向南的控制，又要破除山川之险，省的形状也自然与道完全相反。陕西、湖广、江西、江浙四省南北长而东西短，正与江南、岭南二道的横向布置相径庭。而中书省又把山东、山西（唐河东道）与河北合在一起，却是变纵向为横向。

后人对元代划分行省的方法，大多予以贬斥。清人储大文说：“元代分省建置，惟务侈阔，尽废《禹贡》分州、唐宋分道之旧。合河南、河北为一，而黄河之险失；合江南、江北为一，而长江之险失；合湖南、湖北为一，而洞庭之险失；合浙东、浙西为一，而钱塘之险失；淮东、淮西、汉南、汉北州县错隶，而淮、汉之险失；汉中隶秦，归州隶楚，又合内江、外江为一，而蜀之险失。故元、明二季流贼之起也，来无所堵，去无所侦，破一县，一府震；破一府，一省震；破一省，各直省皆

震。”

平心而论，储氏此说尚未完全触及要害，他还未提到最不合理的合岭南、岭北为一，合太行山东西为一两事。而且合江南、江北为一是明代的事，元初虽一度有过，但后来已纠正。合浙东、浙西为一，本非元代之过，唐代和北宋时浙东、浙西根本未分，因此不宜说“尽废唐宋分道之旧”。同时，归州隶楚亦在唐宋而不在元。但是储氏所说因天险尽去而引起地方治安无法维持却有一定道理。

再进一步分析，犬牙相入极端化的做法虽然发生在元代，但其思想在南宋已经萌发。民族英雄文天祥就已提出：“今宜分天下为四镇，建都统御于其中，以广西益湖南而建阃(kǔn 捄)于长沙；以广东益江西而建阃于隆兴(今南昌)；以福建益江东而建阃于番阳(今波阳)；以淮西益淮东而建阃于扬州。责长沙取鄂，隆兴取蕲黄，番阳取江东，扬州取两淮，使其地大力众，足以抗敌。”(《宋史·文天祥传》)

文天祥的建议几乎与元代南方几省的区划完全一致，这正是从政治、军事观点出发而得出的共同结论。文天祥为了北向抗敌，认为必须多

头出击，又为了使“地大力众”，必须合两路为一路，所以就主张合湖南、广西为一，合江西与广东为一，合江东与福建为一，产生纵向的合并。如果横向合并，例如合江西、湖南为一，合广东、广西为一，那么虽地大力众，但却只有一个出击方向，在军事方面自然不利。

元代统治思想恰好与此相反相成，是既要实行南向控制，同时又要使行省成为地大人众的军事殖民区，因此对宋代的路也只能采取纵向合并的办法，以荆湖南北路和广南西路组成湖广行省；以江南西路和广南东路组成江西行省；以江南东路和福建路再加上南宋首都所在的两浙路组成江浙行省。试想如果将湖南、江西合组一个行省，两广又合组一个行省，那么中央政府对岭南的军事控制不是鞭长莫及了吗？因此元代的南向控制与文天祥的北向抗敌的思想正是“相反而皆相成也”。

如果再更详细地观察元代行省的分置过程，还可以发现，元初七省的区划完全是南下军事征服行动的直接后果，后来的 11 省则是根据行政管理需要，再作进一步调整所形成的。由上述情况看来，元代的分省建置并不全是“惟务侈

阔”的毫无根据的胡思乱想，而是出于明确的军事、政治统治的需要而制定的。

当然，元代这样分省只服从于中央集权统治这个唯一目的，必定要产生许多弊病，如地方无险可守，于长治久安颇为有碍；再如纵向建省，将不同气候土壤的地理区域合而为一，对农业经济发展不利；又如行省地域过大，于和平时期的行政管理很不方便，省与路之间不得不再设道一级监察区域，增加了管理层次。所以明代兴起以后，对这些弊病有所改革。但这些改革并不是放弃犬牙相入的原则，而是从另一个方面造成新的犬牙相入区域。

明初因为建都南京，南方的统治稳固，因此将元代南方三省统统一分为二，江西省回到汉豫章郡，唐后期江南西道的范围，又成了完整的地理区域；福建省回到唐后期福建观察使辖区和两宋福建路的领域；两广则因袭宋代而有所调整。此外，明朝政府又将元代北方的中书省一分为三：北平（后改北京、京师）、山东和山西。将中部的河南江北行省之地分属南京、河南、湖广三省。元代犬牙相入之区只留下陕西一省。但是明代新的犬牙相入形势又产生了。

首先是南京的建置。明太祖朱元璋定都江南的金陵(元属集庆路,明属应天府),他的老家又在淮南的凤阳,于是洪武元年(公元1368年)他以金陵与凤阳为两个中心,划出一个包括淮北、淮南和江南三部分不同地域的大南京,这是史无前例的举动。淮河和长江都是历史上行政区划的重要分界线,宋代以前跨淮或越江的政区都是罕见的现象。元代虽厉行犬牙相入的原则,但元初的江淮行省只跨长江两岸,元中期的河南江北行省仅越淮河南北,从未出现过同时跨江越淮的政区。明代南京因为地位特殊,所以幅员很大,包括16府和四直隶州,其西北角直达今天的安徽砀山,离北京^①的南端不过100多公里。

南京的设置使邻省浙江相形之下显得过于局促,一共只有九府之地。于是后来将嘉兴、湖州两府割给浙江,但这样一来,却再次违背了山川形便的原则,使太湖流域分属于两个高层行政区划。而在历史上太湖流域历来处于单一的

^① 明代的北京(京师)大约相当于今天的北京市与河北省之和。

高层政区之中，从秦汉历隋唐至宋元不变。因此，清初大学者顾炎武形容这一做法是如同把人腰斩一般。

南京属下的府，也同样存在犬牙相入的现象。如首都所在的应天府地跨长江南北，朱元璋以其老家凤阳置一大府，又使其领域据淮河两岸。

南京而外，还有几处典型的例子。第一个是河南省。朱元璋建立明朝是由南而北的军事行动造成的，恰与元代相反。因此建立河南省的时候，故意使之有黄河以北的属地，以和后来的京师南界成犬牙相入状态。这条界线几经调整，直到解放后才由曲折状态变成直线，但河南省兼有河北地的现象依然存在，而且这块地方是河南省最富庶的地区，解放初曾以之为主体一度建立过平原省。

第二个是贵州省。贵州是明永乐十一年（公元1413年）分湖广、四川、云南三省部分地区所置。明代贵州省的边界十分特殊，东、南、西三面且不提，其北面省界向内凹进一大段，四川省属地如同一把尖刀直插入贵州的腹心。现代史上赫赫有名的遵义及其附近地区当时都属四川所

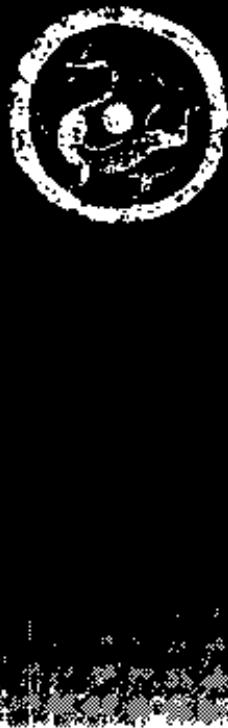
有，而非贵州属县。这样划界显然是为了控制新建省的需要，直到清代雍正年间，贵州省才形成今天的完整边界。

清代省界基本上沿袭明代而来，没有大的变动，如上述贵州省界就是最重要的调整，再则只是在南京（清初改称江南）、陕西、湖广三省一分为二时确定两个新省之间的界线而已。

陕西分置甘肃省，以延安、西安、凤翔、汉中四府的西界为省界；湖广分置湖北、湖南两省，以原岳州北界为省界；都不费什么思量。只有江苏省分成江苏、安徽两省则是有所考虑，并不采用历史上横向划分、以符合自然地理区域的做法，而是竖切一刀，将其分成东西两半，使皖苏二省都包有淮北、淮南和江南三部分地。这样做是为了使富庶的江南和稍次的淮南，以及经济上相对落后的淮北能够肥瘠搭配。历史上农业经济重区的转移是由北而南，本来淮北地区经济文化都相当发达，汉晋时期有所谓“汝颍之士利如锥”的说法。唐代以后，淮南地区发展很快，有“扬（州）一益（州）二”之称。南宋以来，江南地区之发达居于全国之首，淮南、淮北已瞠乎其后。至明代，淮河两岸灾害不断，已退而为贫困

地区了。把淮北、淮南和江南地区合于一省之中，虽然有悖于山川形势，但是从肥瘠搭配的原则出发而这样做，也只能说是情有可原。





赤畿望紧上中下

——行政区划的等第变化

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU

在社

同一层级的行政区划中，由于有幅员大小的区别，有人口多寡的不同，有赋税数量的差异，还有行政事务繁简难易的高下，以至于有地位重要与否的分别，因此历代都依据不同的标准把同级政区划分成不同的等第。

1 县级政区的等第

作为基层政区的县从秦汉时代开始便有等第之分。《汉书·百官公卿表》载：县“万户以上为令，秩千石至六百石；减万户为长，秩五百石至三百石”。说明当时县以一万户为界限，分为大小二级，大县的长官称令，小县称长，这最先是秦制，后由西汉所继承。

《续汉书·百官志》又说：“每县、邑、道，大者置令一人，千石；其次置长，四百石；小者置

长，三百石。……县万户以上为令，不满为长。”这里东汉制度又稍有不同，万户以上仍是大县，万户以下似分两等，或可分为次县和小县。

从理论上来说，上述分等的标准表明秦汉县的等第是以该县户口的多寡来划分的。但是其中实际上又有许多例外情况。譬如，边地的县等第偏高，数百户就可以置县令，当大县看待，这是地理位置重要的缘故；经济发达区域的县等第偏低，河南南阳一带土地肥沃，人口密集，四五万户的县也只置县长；江南七郡虽户口不少，但其中只有临湘（今长沙）、南昌、吴（今苏州）三县置令。更有一些特例，如分封给贵族的邑，虽小也可置令。东汉桓帝时以汝南郡阳安封给女儿为汤沐邑，于是该邑长官称令，公主死后，阳安令复降为阳安长。汉代的县级政区有县、道、邑、侯国四种，侯国的长官称相，地位等同于县令。

可见县的等第不完全以户口的多寡来划分，也与其地位、重要性、职事繁简以及所处地域的经济水平有关。

汉代户口繁盛，据《汉书》记载，在平帝元始二年（公元2年）时，已有12233062户，当时县

的总数大致为 1587, 平均每县有 7708 户。由此可知, 其时万户以上的县不少, 故此可以万户作为划分县等的标尺。但是在经过汉末大乱三国纷争之后, 人口数量大大减少, 加之士族隐瞒农户数目等多种原因, 西晋户口统计不过 2459840 户, 只及西汉的 1/5, 而县数犹有 1232, 平均每县仅约 2000 户而已。因此县的分等标准大大降低, 以 300 户, 300 户以上, 500 户以上, 1000 户以上, 1500 户以上, 3000 户以上分成六等。

魏晋以降各朝都沿袭秦汉制度, 县大者置令, 小者置长。晋令云: “县千户以上, 州、郡治五百户以上皆为令, 不满此为长。”可见郡县虽分六等, 但可归为两阶, 千户以上即为大县, 千户以下则为小县, 与汉代相比, 分县标准竟降低到 1/10。而作为州治和郡治的县, 因其地位重要, 500 户以上已当大县看待, 可以置令。

东晋南朝以后, 置令标准更加降低。据《宋书·州郡志》载, 刘宋一千数百县中, 只有 78 县置长, 160 县为国, 置相, 其余千县均置县令。有些地区的县只有数十百余户, 也置令。足见以令长作为大小县标志的做法在经过六七百年以后

已逐渐走上末路，需要有另外一种新原则来进行分等。所以陈世已不见县长之称，而是分县为两等，5000户以上的县令，相秩千石，位八品；5000户以下的县令，相秩六百石，位九品。

北朝县的分等情况不甚明白，虽然《魏书·官氏志》载：“皇始元年（公元396年）始建曹省。……外籍则刺史、太守、令、长以下有未备者，随而置之。”但史传当中所见皆为县令，可见其时县令之授已滥，也不作为大县的标志了。但大小县的概念仍然存在，因为北魏的分封制还有侯封大县，子封小县的记载。只是大小县的标准已不清楚，仅知此时县的等第是以上中下三等来划分。后来的北齐更加细分为九等，即在上中下三等之中每等又各分为三等，但分等的标准亦史无明言。只有北周制度比较明确，仍以人口数量，即户7000以上，4000以上，2000以上，500以上及不满500分为五等。

东汉开始，除以县的户数多寡分等外，还将首都所在县的等第明确地放在一切县之上。因此洛阳令（以及京兆尹、左冯翊、右扶风的大县令）比其他所有县令的地位要高。后来北魏的洛阳，北齐的邺、临漳、成安（三县同城），北周的长

安、万年(两县同城)，陈的建康等县的地位也都在诸县之上。

隋初州郡县三级都分为九等。后来罢郡，以州统县，仍各为九等。隋文帝后期又改九等州县为上、中、中下、下凡四等。隋炀帝罢州置郡，又重新划定分等标准。将首都和陪都所在的大兴、长安、洛阳、河南四县置于全国诸县之首，号称京县。其他各县则“以所管闲剧及冲要以为等级”。所谓“闲剧”，乃指事物的繁简，“冲要”则指地理位置的特征。说明此时分等标准已不纯以户口多寡为据。虽然这种情况汉代已见端倪，但却到隋代才作明确规定。不过隋代究竟如何参照闲剧与冲要来分等，今天仍不清楚。另外还有一点必须一提，虽然南北朝后期，县长已几乎不见，但据史载，梁代仍有大县为令，小县为长的规定。隋代虽然没有规定，但实际上仍有县令长之别^①。

唐代开始，县令长的分别正式取消，县的长官一律称令。县的分等标准也明确规定为地位、

① 如隋开皇十三年(公元593年)临颍令刘旷以治政有方，升为晋州刺史，又魏德深为贵乡长转馆陶长。

户口与地理条件的综合，并以之分全国的县为赤、畿、望、紧、上、中、下七等。京都所在之县为赤县。唐代首都为西京，辖长安、万年二县；陪都一为东京，辖洛阳、河南二县；一为北京，辖太原、晋阳二县，这六县都称为赤县，也称京县。首都及陪都所在的京兆府、河南府及太原府的其他 82 个属县称为畿县，所以来靠近首都的地方就俗称为近畿。赤、畿以外的所有县则以户口多少，“资地美恶”（即地理环境的优劣）等标准为据而划分为望、紧、上、中、下等五等。以开元二十八年（公元 740 年）为准，共有望县 78 个，紧县 111 个，上县 446 个，中县 296 个，下县 554 个。

赤、畿两等县带有卫戍性质，尤其赤县地位崇高，所以数量有时有点弹性。如河东道文水县为武则天故里，武氏执政时改为武兴县，并与太原、晋阳同为京县，唐中宗复辟以后，依旧回改为文水县，京县地位也自然撤销。望、紧两等县带有冲繁性质，表示地理位置重要而又事务繁剧。所以数量不是太多。

上、中、下三等则以户口为标准划定。唐初武德年间（公元 618—626 年）以 5000 户以上为

上等，2000户以上为中等，1000户以下为下等。到了开元天宝之际，唐朝臻于极盛，户口繁多，因此分等标准也随之提高。开元十八年（公元730年）定6000户以上为上县，3000户以上为中县，不满2000户为下县^①。

唐后期，情况有些变化，赤县数目有所扩大，又增加了次赤，次畿的等第。如安史之乱起，朝野上下一片惊慌，出现了“三川北虏乱如麻，四海南奔似永嘉”的局面，时人多以为西晋末年景象即将再现，因而南方地位再度提高。唐玄宗南走成都府，其子肃宗即位之翌年即以成都为南京，成都县地位升为次赤，成都府其他属县皆为次畿。三年后罢南京，又号江陵府为南都，江陵县也升为次赤，江陵府其他县同样也升为次畿。

宋代县的分等名称沿袭唐代而来，宋太祖建隆元年（公元960年）“令天下诸县除赤畿外，有望紧上中下”。但实际上与唐代稍有不同，那就是望紧之分也以户口为准，即4000户以上为

^① 另有一说，唐开元中以6000户为上，3000户为中，未满3000户为中下，千户以下为下县。

望,3000户以上为紧,2000户以上为上,1000户以上为中,不满1000户为中下,500户以下为下^①。

到了元代,县的分等原则发生较大变化。元初仅只省并州县,未分等第。到至元三年(公元1266年)才定长江以北州县6000户以上为上县,2000户以上为中县,不及2000户者为下县。于是前代赤畿望紧的名目一概废去,恢复纯以户口多寡为定的原则,而且又仅分上中下三等,回到北朝初期的模样。当是时,江淮以南广大地区尚在南宋王朝统治之下。十几年后,南宋灭亡,于是也将江淮以南诸县分为上中下三等。但分等标准却另外制定,以三万户以上为上县,两万户以上为中县,一万户以下为下县。这样,南北等第相同的县,户口之差竟达五倍之巨,其时南方经济的发达,户口的殷实由此可见一斑。由于南北户口差距太大,元代的分等办法显然不很完善。

明代以后,一改按户口分等的办法,以缴纳

^① 这个标准随着宋代人口的增长而有所变动,但详情不明。据《宋史·职官志》零星记载还有二万户,一万户,7000户,5000户以上的等第,但也还有400户以上及以下的等第。

钱粮的数额来分等。明初吴元年(公元1367年)定县三等,粮十万石以下为上县,六万石以下为中县,三万石以下为下县。又,历来的制度是县有差等,官有品级,上、中、下三等县的知县分别为从六品、正七品和从七品,后来全部改为正七品,后人谑称知县为七品芝麻官就是这个道理。早在三国时期,曹魏定九品中正制,就分县令长为三级,分别为六品、七品和八品。到明代才统一为正七品,其间相隔已有千年。自秦汉分大小县,县令长地位与县的等第一直存在对应关系,至此时两者才完全脱钩。

明代除了简单的上中下三等分法,还开始出现以繁简之例为府州县分等,这一新分等法从出现端倪到逐渐成形以至全面采用,贯穿了明清两代,延续了五个半世纪之久。《明实录》洪武十四年十月壬申条已经有“繁简之例”出现。所谓“事繁”的行政区划是:田粮15万石以上的府,七万石以上的州,三万石以上的县,以及王府与都司、布政司、按察司的所在地,马队的驻屯所,驿道的枢纽,边境的要冲,首都的官署等。“事简”的行政区划是:田粮15万石以下的府,七万石以下的州,三万石以下的县以及偏僻的

地方。这种繁简的分法是比较简单的。到嘉靖末年，地方官，尤其是对于县缺（缺即职位），又出现了冲、繁、疲、难四等字的端绪。

到了清代则将冲繁疲难四字考语作为政区分等的正式依据，按照雍正时的解释是：交通频繁曰冲，行政业务多曰繁，税粮滞纳过多曰疲，风俗不纯、犯罪事件多曰难。县的等第高，字数就多，反之，字数就少。冲繁疲难四字俱全的县称为“最要”或“要”缺，一字或无字的县称为“简”缺，三字（有冲繁难、冲疲难、繁疲难三种）为“要”缺，二字（有冲繁、繁难、繁疲、疲难、冲难、冲疲六种）为“要”缺或“中”缺。吏部任命知县完全根据该县是四字、三字、二字、一字或无字的不同来分派。

从简单的大小县发展到复杂的冲繁疲难，说明中央政府对县一级政区的管理水平越来越高，控制越来越严。2000年来的分等标准有几个回合的反复，从秦到南北朝主要以户口分等，上中下三等或九等不过是大小县的精细化而已。隋唐至宋在户口之外又加上政治等因素，元明则回到纯粹的经济因素。清代则是前朝各种标准的综合。

2 统县政区和高层政区的分等

这两级政区的分等不如县级政区重要，尤其高层政区一般不分等。但统县政区的分等还是有可说之处。

秦郡是否分等，历史上没有明确记载。汉郡则以 12 万户上下为准来区分大小郡（《汉书·元帝纪》）。按照这个标准，西汉末年的 103 个郡国当中，有 38 个郡国是大郡，占 1/3 强。户口标准以外，秦汉首都所在郡地位崇高，位于诸郡之上。而且名称特别，乃以其长官职称命名，秦称内史，汉称尹。西汉首都在京兆尹，京兆尹附近两郡分别称为左冯翊、右扶风，也是官名，与京兆尹合称三辅。东汉首都则在河南尹，地位也在诸郡之上。

魏晋南北朝的郡承西汉而来，首都所在郡亦称尹，地位也在他郡之上。魏晋承东汉都洛阳，地在河南尹。东晋南朝都建康（今南京），建康所在丹阳郡也改称丹阳尹。十六国北朝也称京师所在郡的太守为尹，视该郡地位最上。前秦都长安，便有京兆尹；北魏先都于代（今大同），

称代尹，迁都洛阳后，又有河南尹，此后东魏都邺（今安阳北），邺所在之魏郡改称魏尹，北齐又改名清都尹。

除去首都所在郡以外，其他郡在南北朝之末，也开始有分等之举。北齐如县制，分郡为九等，但不明其标准。北周则以户口分郡为五等，即 15000 户以上，10000 户以上，5000 户以上，1000 户以上和 1000 户以下，与县五等相类。南朝陈世又另有特例，在丹阳尹之后，会稽、吴郡与吴兴三郡地位也在诸郡之上。其他郡国则以万户以上或以下别为二等。

隋后期统县的郡分上中下三等，但未见分等依据。唐代的州明确区别等第。唐初纯粹以户口作标准，定三万户以上为上州，两万户以上为中州，不满两万户为下州。与县相似，随着人口的增殖，至开元十八年（公元 730 年）将上州、中州的标准分别提高到四万户与两万五千户以上。同时又以地理位置作为分等的另一依据，在上州之上又设辅、雄、望、紧四等州，即以近畿之同、华、岐、蒲四州为四辅（近京兆府），郑、陕、汴、绛、怀、魏六州为六雄（近河南府），另外又有十望、十紧之分。

当然，在辅雄望紧上中下之上还有特别的一等，即首都和陪都所在的州。这些州从开元年间（公元713—741年）起，改称为府。最初只改雍州、洛州为京兆府和河南府；后来又改蒲州为河中府，并州为太原府，这两府在唐代李氏的老根据地河东道。安史之乱以后府又有所增加，岐州改凤翔府，梁州改兴元府，益州改成都府，荆州改江陵府，都是皇帝驻跸过或是一度当过陪都的地方。这也是中国历史上的老规矩，特例变成常例，个别成为一般，越来越滥，到宋代府数增加到三四十，明代则全以府为统县政区了。

州的等第并非一成不变，而是常有波动，如紧州后来增加很多，已经不止十紧。蒲州先为六雄之一，后来升为四辅，再升为河中府；其六雄之缺就由相邻之绛州递补。岐州先为四辅之一，后来也升为凤翔府。上中下诸州也要随户口而有所变动，天宝年间（公元742—756年）共有上州109个，中州29个，下州189个。下州几乎都在边地少数民族聚居区，如岭南道70余州，除广州、桂州、安南都护府外，悉为下州。

宋代统县政区有府州军监四种，府是地位较高的州，州则如唐制也有辅雄望紧上中下的

等第。军在唐本为戍边之军事组织之一种，大曰军，小曰守捉曰城曰镇。在宋代，军成为一级政区，可辖县，地位同下州。监本为开采、冶炼矿产的管理机构，入宋亦成为政区之一种，或等同于县，或可领县，地位也同下州。

宋代除首都陪都外，皇帝出生地或登基以前担任官职或作为封地的州，也都升为府，因此府的数目大增，也与州有同样的等第之别。但还有少数的府地位特别崇高，位在诸府之上，不列等。如作为东南西北四京的开封、应天、河南、大名四府。比四京地位稍低还有所谓次府，如前朝的成都、江陵、凤翔、兴元等府在宋都是次府。

在府州等第之外，宋代统县政区还有另一套级别常使人觉得目眩。那就是《宋史·地理志》在每个州府底下都列有或节度或团练或防御或军事四种不同的标志。这四种州分别有挂名的长官节度使、团练使、防御使和刺史，但实际上这些官员并不到任。这些虚衔只是表明武将逐级升转的次序而已，军事州的刺史级别最低，然后逐级提升。如任命某人为某州团练使，并不表明该人必须真到某州任职，而只是一项荣誉，若改任他为另一州的节度使，则表明荣誉

又上升一级。地位最高的节度州还有所谓军额，亦即别称其为某某军节度。如湖北鄂州即称为武昌军节度。军额或军号多从唐后期及五代沿袭而来，也有宋代新创。后人不明白作为府州军监的军与节度州的军额的区别，常常闹出些笑话，以至连历史学者有时也难免失误^①。

元代的州与县一样，在至元三年（公元1266年）开始分等，定江北诸州15000户以上为上州，6000户以上为中州，6000户以下为下州。亡南宋以后又定江南诸州三等，以五万户以上，三万户以上和不及三万户为准。元代不但把户口当作州县两级各自的划等标准，甚至还作为州县两级统一的划等依据。换句话说，当县的户数达到与州的户数相等时就要升格为州。例如某县的户口如已达到三万户，就可升格为下州。因此光至元二十年（公元1283年）一年

① 如台湾中华书局出版的《中国历代县制考》就说：“军之地位虽不如州，而其制仍较州为尊重，常有因皇子官其地而改为军者，如神宗尝为光国公，以光州为光山军……。”这个说法其实大错，光州并未改为光山军，而是从军事州升为节度州，而赐军额为光山军。光州仍是光州。还有人以为岳飞在广西瑶区当过官，因为岳飞曾任清远军节度使，而清远军正是广西融州的军额，却不知节度使只是虚衔，岳飞从未到过广西当官。

里，升县为州的就有 44 个（但路、府所治的县户数再多也不升为州）。

这种情况是元代的特例。前此，历代政区的分等是各个层级内部的差别，不同层级之间绝不相混淆。尽管县的户口有时可以超过某些州或某些郡，但县仍为县，不可能升为郡或州。如北周三级制时有 5000 户以下仍为州，1000 户以下仍为郡，而 7000 户以上却还是县的情况。若县的户口过多，只能析置新县或以县置郡（在唐宋时是置州），但该郡或州一定要有属县。而元代却是由县直升为不辖县的州，表明级别提高而已，政区范围毫无所动（相当于今日的整县改为地级市）。

元代升县为州的政策，从一方面看是提高了县的级别，从另一方面看却是降低了州的地位。唐宋的州是统县政区，至少得领有一县者才能为州。元代开始，不领县的州比比皆是，在北方是由于户口的减少而省县入州；在南方则多数是升县为州。因此相当一部分州从此降为基层政区，与县同列。由于南方经济远比北方发达，四五万户的县不少，若按标准多应升为上州，于是元贞三年（公元 1297 年），又再度调整升州的

标准，四五万户为下州，五万至十万户为中州，结果当年升中州者仍有 28 个，升下州者则有 15 个。

州在元代介乎基层政区与统县政区两可之间。路、府则在统县政区与高层政区之际。元代的路只分两等：“至元二十年（公元 1283 年）定十万户以上者为上路，十万户之下者为下路。当冲要者，虽不及十万户亦为上路。”已不单纯以经济因素为依据了。

明初改元代诸路为府，洪武六年分天下府为三等，粮 20 万石以上为府，20 万石以下为中府，10 万石以下为下府。本来知府的品秩也依三等而分别为从三品、正四品和从四品，后来都一律改为正四品。清代的府则和县一样，也以冲、繁、疲、难四字而定。

高层政区只有南北朝时候的州有等第之分，其他朝代皆不分等。而州的分等主要也是以地位分，也有以户口为据。先是两晋开始，有轻州、重州之别，但以何标准为据，于史厥文。

州的地位在南朝陈时有明确记载：

第一等是扬州、南徐州、东扬州；

第二等是荆、江、南兗、郢、湘、雍六州；

第三等是豫、益、广、衡等州及青州领冀州，北兗、北徐等州，梁州领南秦州、司、南梁、交、越、桂、霍、宁等州共 15 州。

其余诸州皆在第三等以下。扬州为第一等，因为首都建康所在。南徐州领吴郡、吴兴等郡，东扬州领会稽等郡，均为长江下游重地。第二等即是长江中游重镇。第三等是更次一级的边防要地，但其中所列之州多是梁代旧有，至陈代多已失于北朝之手。

其实陈代州的分等，并非首创，梁代初年的 23 州都列其地位高下，以安排官职，只是详情不明^①。北朝的州起初也不分等，至北齐才如郡县之例分为九等，分等依据也不详。北周时期诸州按户数分为五等，即 30000 户以上，20000 户以上，10000 户以上，5000 户以上和 5000 户以下。五等州皆置刺史，品位没有高下。在诸州之上的是雍州，长官为牧，因其为首都长安所在。

^① 从《隋书·百官志》记载推测，其第一等的是扬州，第二等的是南徐州，第三等的是荆、江、雍、郢、南兗五州，第四等是北徐、北兗、梁、交、南梁五州，第五等的是湘、豫、司、益、广、青、衡七州，第六等是越、桂、宁、霍四州。

隋代统一北方之初，三级制未废，州郡两级都各分九等。高层政区的分等至此为止。唐以后的高层政区，无论方镇（道）、路、行省皆未再行分等。

3 政区分等的意义和作用

政区的分等是为了了解国情，以便进行有效的行政管理。各级政区中以县级政区最有必要分等，因为县是亲民单位，是直接管理户口，征收赋税的政府组织。户口的多寡，税收的高低，直接关系到中央的财政收入。因此将县按照一定标准区别其等第，实际上是中央政府对国力国情的一项调查和统计，以便作为施政的依据。

统县政区是县级政区的集合，因此分等基本标准与县级政区相一致。只是由于统县政区地域较县为大，政治上地位较为重要，所以还要结合政治、军事、地理等因素进行分等。

至于高层政区，则没有必要分等。高层政区亦非每个朝代都有，即使有也多半是由于不得已才设置，如唐后期的方镇有的处于割据状态，

何来全国统一的分等？有的朝代的高层政区权力分散在几个机构中，如宋如明，分等显然没有意义。加之高层政区数目少，中央控制紧，情况一目了然，也没必要分等。所以除南北朝后期（当时作为高层政区的州数量也很多）外，高层政区都不分等。即使南朝梁陈两代，州的分等也纯粹是为了安排升转官员的目的。其分等原则是依州的地理位置和其他政治因素而列其高下，以便安插不同级别的官职。隋代后期取消这一陋规以后，历代高层政区再不分等。南北朝门阀制度森严，寒庶之分非常明确，因此与官员的九品中正制相对应，北朝的齐、隋也都有分州郡县三级各为九等的做法，但到隋重新一统宇内之后，这种做法就被抛弃了。

2000 年政区的分等标准是以经济因素为主并结合政治军事因素而定。户口是征税纳赋的依据，秦汉田租的征收，王侯的分封都是以户为单位，魏晋以后实行户调制，更是以户为单位征集的。所以元代以前分等的标准离不开户口数。农业社会里，人是最主要的生产力，所以户口的殷实和经济的发达是同一件事的两个侧面。因此以户口作为分等标准是经济因素的最

好体现。但是由于赋役剥削越来越严重，逃避赋役的户口越来越多，直接影响政府的财政收入，因此明代就改为以钱粮数为分等的依据。因为粮食的产量与土地数量(垦田数)相联系，户口可以逃而土地较难于隐瞒。

分等的标准在经济因素之外，政治军事因素也有一定的重要性，这在上面已分别提到，不再赘述。

政区分等的意义自然在于了解国情，但还有一项重要的作用是以此来决定该政区长官的级别，政府组织的规模，僚属的配备，以及行政经费的分配。古代中国是官僚政治高度发达的国家，官员的任免升迁、俸禄品位都有一套严格明细的规定，中朝外官莫不如此。政区的分等又可作为外官升黜的依据。

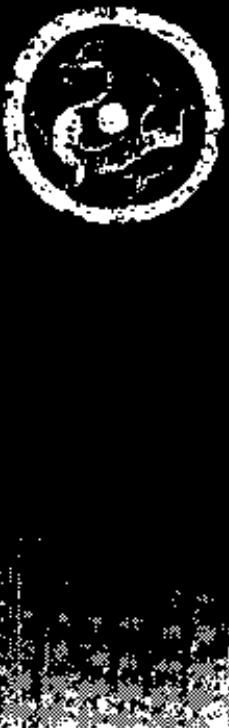
各正史的《百官志》往往保留了不同等第政区的行政组织规模和官员品俸的具体规定。如《隋书·百官志》记隋前期九等县的组织规模说：“县置令、丞、尉、正，……等员，合九十九人。”这九十九人是指上上县官员吏职的配备，然后逐级往下减员：“上中县，减上上县吏属四人。上下县，减上中县五人。中上县减上下县十

人。中中县，减中上县五人。中下县，减中中县五人。下上县，减中下县十二人。下中县，减下上县六人。下下县，减下中县五人。”由此我们知道，隋前期最低等的县犹有吏员 47 人。

又如俸禄的规定为：“刺史、太守、县令则以计户而给禄，各以户数为九等之差。……大县百四十石，其下每以十石为差，至于下下，则六十石。”县令的品位则只以三等计，“上县令，为从六品，中县令为从七品，下县令为正八品。”其他朝代也莫不大同小异，如宋制，赤县或二万户以上县才置县丞，又主簿一职须 1000 户以上的县才得置，400 户县仅设尉兼主簿事。元代的上县则置尹、丞、尉各一人，中县不置丞，下县民少事简之地则以簿兼尉。如果县不分等，则这些规定都失去基础。统县政区的情况也与县相似。

所以行政区划分等的实际意义，一言以蔽之，仍是以经济因素为主要标准来体现行政管理的需要。在封建社会前期，户口的多寡就表示财赋的丰啬，同时户多也表明事繁，所以以户口作为基本标准。后期两者脱钩，因此直接以税粮为据分等。但实际上行政事务的繁简易难只用

人口财赋两项还不够说明，所以民国时期还加上面积的广狭这项指标。



都尉、都护府 和都司卫所

——军管型的特殊政区

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU



上各章叙述的都是正式政区，
也就是统称为郡县制的政区。

但是组成历代王朝疆域的除正式政区外还有各种类型的准政区，尤其在边境和少数民族地区，往往采用军管或军事监护形式的特殊政区进行统治管理。这一章选择其中最典型的一些实例进行分析。

1 两汉魏晋的都尉

都尉是汉代郡的长官，作为郡太守的副贰，掌管一郡的军政事务，但在边境和内地某些地区都尉，成为一种实际上的政区。汉代都尉种类很多，与政区有关的有部都尉和属国都尉。

部都尉 汉代边郡常按方位分设东、南、西、北、中诸部都尉，如西汉北边的辽东、辽西、上谷、代、雁门、定襄、云中、五原、朔方等郡都设

有东、西两部都尉。这些边郡面对匈奴，沿东西方向分设都尉，显然有利于增强防御力量，除了这个作用外，部都尉之设，还往往是置郡的先声，或者是废郡以后的归宿。

如汉武帝初年就曾派遣大文学家司马相如略定西夷，在今四川云南交界的少数民族地区设一个都尉，十几个县，归蜀郡所辖。这个都尉后来发展成两个郡：以邛族地置越巂〔xī 西〕郡，以笮〔zuó 昨〕族地立沈黎郡。汉武帝末年，沈黎郡被废弃，就成为蜀郡的西部都尉。蜀郡又设有北部都尉，主要管理冉駹〔máng 忙〕族，后来成立汶山郡，西汉末期，该郡取消，又恢复为北部都尉。

所以部都尉常设立在新开辟的少数民族地区，以便为设置正式政区的郡作准备，也就是说先用临时军管的办法，保持当地的故有习俗，免征赋税，待条件成熟，再设郡。相反，当设郡不利于有效的统治管理时，正式的郡也可退而为都尉治。除上述两例外，又如汉武帝中期在朝鲜设有四部，其中临屯、真番二郡先后罢省，前者成为乐浪郡的东部都尉，后者成为同郡的南部都尉。但这种情况比较少见。尤其是西南地区，都

尉的设置必定是建立新郡的前奏。如上述蜀郡北部都尉到三国时期,到底还是建为汶山郡。又如东汉初期,先建立益州郡西部都尉,不久,益州境外的哀牢人内属,朝廷在该地设置两县,并以西部都尉所领六县与这两县合而建立永昌郡(今云南缅甸交界处),而且就以部都尉本官作为新郡的太守。

东汉末年,军阀割据,连内地的郡也设立部都尉(当然这些郡对军阀的割据地盘来说也许就是边郡),以部都尉划疆治民更是常事。甚至将部都尉当成郡级政区看待,如刘表任荆州牧领有八郡,其实其中有一郡以荥阳都尉当之。更进一步则是置新郡而不设太守,只设都尉。如建安二十年(公元 215 年),分钖(yáng 阳)、上庸(今陕鄂交界处)二县为郡,就只设都尉一职。

三国两晋时期,除东吴外,部都尉之置已经不多,但却大量改前代之部都尉为郡。如会稽郡东部都尉改为临海郡(今浙南),西部都尉改东阳郡(今浙西南),南部都尉改为建安郡(今福建)。

属国都尉 本是专职管理少数民族的官员,当然也是武职。汉武帝时,匈奴浑邪王率部

降汉，朝廷将降众安置在西北五郡故塞（战国秦长城）以外，设属国都尉予以管理，这就是属国都尉的由来。属国都尉初设只有五个，归中央负责少数民族事务的典属国所管，后来内附的少数民族除匈奴外，还有羌人，而且部众越来越多，属国都尉也就越设越多，并且下放归郡太守所管，同时在地域上又与太守分疆而治。

东汉时期，属国都尉已成为管理少数民族的特殊政区，与郡相平行。汉安帝时下令将其中六个重要的属国都尉领县比郡，成为正式政区。如前述的西汉蜀郡西部都尉，此时就建为蜀郡属国都尉，领四县。属国都尉前面都带上某郡的名称，但实际上已与该郡毫无关系，亦即蜀郡属国都尉与蜀郡全然无关。都尉的俸禄为比二千石，与太守的二千石相当。

三国时期尚新置有部分属国都尉，同时又把前代的属国都尉进一步改成郡。如蜀郡属国都尉就升为汉嘉郡。到西晋初年，所有属国都尉都改成郡，由军管形式进而为正常的行政管理。

典农校尉 这是一个特例。孙氏割据江东，着意发展农业，因此分吴郡无锡以西地区为毗陵典农校尉，以军事屯垦方式开发该地。晋初，

改为毗陵郡(今常州)。校尉也是军职之一种，在特殊情况下也成为特殊政区的名称。

都尉领县治民作为一种过渡型的军管性质的政区，盛行于汉代，但其起源也许可以溯至秦朝。北魏郦道元的《水经·赣水注》说：豫章，“秦以为庐江南部”，意即豫章郡本来是秦代庐江郡的南部尉。秦郡设有守、尉二长官(西汉景帝时才分别改为太守和都尉)，或许当时已有都尉之设置？

2 汉唐的都护府

汉代在正式的郡国政区之外，还有一个相当特别的行政区，即西域都护府。西域都护俸禄为比二千石，近似郡太守的级别，都护府地位相当于郡，但所辖不是县，而是以军事监护的方式管理天山南北绿洲上的 50 个左右的小国。

这些小国大致分为两类，一类是行国，即随水草游牧，另一类是居国，建立城郭在绿洲之上，从事农耕生产。西域诸国在汉武帝之前为匈奴的藩属，经过武、昭、宣三代的经营，才于公元前 60 年设立西域都护府，将这些小国置于军事

监护之下。这是中原王朝领有西域版图的第一步。西域都护并不干预各国原有的制度和生产生活方式，只要求他们效忠汉王朝而已。

在西域设置都护府的形式从汉代一直延续到唐代（中间一度改为长史府），但其间若断若续。唐朝前期国力鼎盛。在天山南北分设安西大都护府和北庭都护府。这时的北庭都护府以下辖县，与内地正式的州县无别。但天山南路的安西大都护府仍以军事监护形式，管理少数民族诸国。

唐代不但在西域设置都护府，还把这种制度推广到东、北、南、西各个方向的边境地区：在辽东的朝鲜设立安东都护府，在北边建立单于、安北大都护府，在越南北部建安南中都护府，在西南设保宁都护府。其中单于、安北和安南三个都护府也都统县，与正州没有什么差别。安东都护府初设在平壤，只起监护作用。因为唐廷平定高丽国所置的都督府和州县，概用当地首领为都督、刺史和县令，统治并不深入，不上十年，因当地民族的反抗，安东都护府内撤至辽东，再徙于辽西，安史之乱后罢废。保宁都护府唐朝中期才建，管理西藏云南地区少数民族，但只起羁縻

作用而已。

因此唐代都护府名称虽一，而实质各异，大抵在汉化程度较深地方，都护府已是正式政区，其次则保留监护性质，对所辖少数民族仍以故俗治理，第三种大抵只是挂名而已，没有真正的管理效能。在东、南、西南三个方向，唐代疆域都不如汉，但在西域地区唐代的版图却超过汉，并比汉代的统治更为深入，这不单是唐代国力鼎盛的缘故，也是十六国时期以来长时间经营的结果。公元四世纪中期，前凉已在今新疆吐鲁番设置高昌郡，隋代又在哈密设伊吾郡。唐代改这两郡为西、伊二州，然后更向西北建立庭州，北庭都护府实际上就是庭州的后身，其所辖四县之一的轮台县，就是今天的乌鲁木齐市。

除了军事监护的统治方式外，唐代都护府还辖有羁縻府州，将在下面叙述。

3 北魏的镇戍

北魏鲜卑人拓跋部族所建立的中原王朝，在统一北方以后，采用不同的地方行政制度来统治不同地区的居民，亦即在东南汉人聚集地

域仍保留郡县制，而在西北鲜卑和其他少数民族生息地区则利用镇戍制进行管理。两大地区的分界大致由和龙镇（今辽宁朝阳）向西南，经平城（今山西大同）、太原、龙门（今山西河津），横过渭北，经上邽（今甘肃天水）至仇池（今甘肃西和县南）为止。

本来镇戍制是普遍设于北魏全境的军事制度，但设在东南郡县地区的镇与州同一治所，镇将只治军，不管民，而在西北不设郡县地区，镇以及镇以下的戍就代替州郡县的作用，成为军区形式的行政区划，镇将和戍主就相当于刺史、太守和县令。所以北魏前期的高层政区是州镇并称。

西北军镇所管理的镇民主要是拓跋族的成员，这些人不愿改变原有的生活方式，不愿随王室迁到黄河中下游地域，仍旧实行部落统治的行政制度。还有一部分镇民是被迫迁徙的汉族或其他少数民族，包括豪门大族与部落首领，第三类人则是被发配的罪犯。对于这些人采用军事管制的办法最为适宜，所以所有镇民都隶属于军镇，称为府户，不再另设民政机构予以管理，而用镇这一驻防军区的组织形式进行统治。

军镇制度盛行于北魏太武帝至孝文帝前期的 60 年间(约公元 422—484 年),此后由于孝文帝迁都洛阳,加速汉化,军镇逐渐废除,镇废为州,或废为郡,戍废为县。后来北方的六镇起义更加快了这一进程,所以北魏后期已经近乎纯粹的州郡制,只是边境还保留着少量纯粹军事性质的镇戍。

4 明代的都司卫所

朱元璋建立明朝以后,很注意吸取前代经验教训,尤其因为仰慕唐宋之制,往往进行模仿并加以改造发展。如高层政区学习宋代的路,实行都、布、按三司分立的制度,而都司卫所制度又与唐的府兵制有相似之处。

明初在天下已定之后,在边疆要害之处遍设卫所,作为军事布防之用。卫所组织大率是以 5600 人为一卫,每卫分为前后左中右五个千户所,每千户所 1120 人,下设十个百户所,每百户所设总旗二个,小旗十个。卫所所管辖为军户,即军士及其家属。军士都是世籍,也就是世世代代为兵,平时垦屯自给,遇有战事则上疆场。

卫所起初隶属于中央的大都督府，后来按地区分属于各省的都指挥使司。不久，元代延续下来的行省又被改造成布政使司，于是都司和布司就分别掌管地方上的军、民二政。唐代的府兵虽然也是战时为兵，平时为农，但统兵的折冲府却与行政区划无涉，而明代的部分都司卫所却是一种特殊的行政区划。

先说卫所。明初洪武年间罢废部分边境州县，建立卫所，这部分卫所有自己的管辖地域和户籍，俗称为实土卫所（卫相当于府州，所相当于县），成为行政区划的一种。而内地的卫所则星罗棋布，与府州县相杂错，只是单纯的军事组织，俗称非实土卫所。

实土卫所之外还有实土都司。前面我们已说过，明代的高层政区定制为两京 13 布政使司，与 13 布司同一治所的有 13 都司，这 13 都司都是非实土都司，但其中的陕西、四川、湖广、云南、贵州五个都司领有部分实土卫所。在 13 都司之外又有三个与布司无关的都司，其一是辽东都司，置于今辽宁地区，全为实土，领 25 卫、二州；其二是万全都司，在河北北部，大部分为实土；其三是大宁都司，即元代大宁路（今冀

辽交界处),原为实土,后来侨治于保定府,已非实土。

在 16 都司之外,又有五个行都司,设于边境海疆重地,其中陕西、四川行都司为实土,山西行都司为部分实土,福建和湖广行都司则非实土。在都司和行都司以外,又有两个留守司,也分统部分卫所,一是中都留守司,二是兴都留守司。中都即安徽凤阳,是朱元璋老家;兴都即湖北钟祥,为嘉靖皇帝父亲陵墓所在。二留守司俱非实土。

这样,明代分统卫所的地方军区共有 23 个单位,即 16 都司、五行都司和二留守司。其中的实土都司和行都司以及实土卫所的名目都列在《明史·地理志》当中,表明是行政区划的一种。无实土的行都司、留守司和卫所都不列于《地理志》中,以示与政区无关(非实土的 13 都司则与 13 布司并列)。如赫赫有名的天津卫,在《明史·地理志》中就找不到。

明代都司卫所制度十分复杂,上面所说只是梗概。除羁縻都司卫所外(详后),明代后期正式版图是由两京 13 布政使司和两个实土都司(辽东和万全)所组成。实土的行都司和非实土

的都司都不作为行政区划单位看待,如陕西都司和陕西行都司辖区之和就算陕西布政使司的范围,故只以陕西布政使司为一个政区计算。

都司卫所制度对御外和靖内都起过一定的作用,但到明代后期,这一体制已渐渐松弛。清代初年都司已废,而卫所尚存,但性质也变成纯粹的军事组织,与行政区划无关。至雍正年间,卫所都已改为府州县。如西宁卫改为西宁府,天津卫改成天津直隶州,上海附近的金山卫也辗转变为金山县。但是卫所制度行之 300 年,许多地名已留下很深的烙印。

5 唐代的羁縻府州与明代的羁縻都卫

上述军管型和军事监护型政区虽与正式政区有区别,但贡赋版籍都上报中央政府的有关部门。另外还有一类非正式政区,中央政府控制较松,贡赋版籍多不上户部,而且政区特征也不明显,亦即无明确的层级、幅员和边界;只是以少数民族原有的部落统治方式隶属于边境的军事组织,在唐称为羁縻府州,在明则为羁縻卫所。所谓羁縻,意即名义上的统治,本意是束缚。

唐代羁縻府州 唐太宗自平突厥以后，声威大震，因此西北诸番及蛮夷纷纷内属，表示归附。朝廷就以其部落列置州县，较大部分则置为都督府，并以其首领为都督、刺史、县令，采用世袭制度。这些府州县就称为羁縻府州。有唐一代先后建置过 856 个羁縻府州，都由边州的都督、都护所分领。若以少数民族及所隶之地区划分，则：

突厥、回纥、党项、吐谷浑隶关内道，为府 29，州 90；突厥之别部及奚、契丹、靺鞨〔mòhé 沫何〕、降胡、高丽隶河北者，为府 14 个，州 46 个；突厥、回纥、党项、吐谷浑之别部及龟兹、于阗、焉耆、疏勒、河西内属诸胡、西域十六国隶陇右者，为府 51 个，州 198 个；羌、蛮隶剑南者，为州 261 个；蛮隶江南者，为州 51 个；蛮隶岭南者，为州 92 个；另有党项州 24 个，隶属不明。

羁縻府州数量巨大，情况千差万别，有控制稍紧的，有控制很松的，更有的只是挂名而已，无法详细分别。控制稍紧的有的与正州差别不大，州下设县，有版籍户口，如陇右道松州都督所辖从、锯、奉等 13 州起初与正州无异。有些正州也可退而为羁縻州，如江南道有群、琰、庄、

充、应、矩六州(今贵州中部和南部)，本来为下等州，开元和天宝年间先后降为羁縻州。

控制较松的羁縻州既不分县，也无版籍。只知为某族某部所置。更有些羁縻府州仅有州名，甚至只登记在案而已。其中最生动的例子要算波斯都督府，这个都督府是唐代最边远的羁縻府。在唐高宗时，波斯国内乱，又遭大食国所侵，国王被杀，其子卑路斯奔长安求救兵，唐朝政府就授卑路斯以波斯都督的名义，派兵送其回国，因路程太远，送者只至西域为止，卑路斯也未回到波斯，而羁留于吐火罗国，尽管如此，波斯都督府却仍然列名于唐代的羁縻府州之中。

与唐代羁縻府州相似的是明代的羁縻都司卫所。都司卫所是明代自成一系的军事机构，又是政区的一种形式。在这些都司卫所的外围，明代还设立了一种控制较弱的羁縻性质的都司卫所，其中最主要的有以下几处：

奴尔干都司 所辖地面极宽，从西辽河、鸭绿江至外兴安岭以北，包括整个黑龙江流域。该都司治所即设在今俄罗斯境内的黑龙江河口，表明中国对该地区行使主权的著名的永宁寺碑就矗立在那里。明代后期，奴尔干都司实际上已

不存在,但其所属之建州卫等羁縻卫所仍存。清代始祖努尔哈赤的祖先就曾任建州卫的官员。奴尔干都司在全盛时期曾领有 384 卫。

乌斯藏都司和朵甘都司 设置于西藏地区。西藏自元代以后正式进入中原王朝版图,明代兴起,朱元璋意识到要控制西藏必须因其俗尚,采用宗教方式进行化导。因此派遣使节前往西藏,广行招谕,又承认元代在西藏所封的官职,要这些官员到南京重新受职。于是乌思藏摄帝师亲到南京见朱元璋,明廷遂封其为炽盛佛宝国师,并在西藏设置乌斯藏和朵甘两个都指挥使司,将其纳入明王朝版图。表面上都司的设置是采用军事管理方式,实际上都司只是一种名义,骨子里还是利用宗教文化形式进行联络。所以历代皇帝不断加封西藏喇嘛教里不同流派的首领为国师、西天佛子等名号,以其故俗统治,使之转相化导以共尊明王朝。以此,终明之世,西藏地区一直十分安定,明代后期两个都司又都改为宣慰司。

哈密等羁縻卫 在陕西行都司以西,今甘肃、新疆、青海交界地区,明代前期又设有哈密、罕东、安定、曲先、阿端等羁縻卫。这一地区在唐

代建有正式州县，后来历经吐蕃、西夏和元代的统治，成为各番族部落的生息地。明代军事实力不足以在此建立正式卫所，所以设羁縻卫予以管理，到明代后期，此诸卫尽失于吐鲁番。

附：宋代的军 上面说到许多类别的军管型政区，但竟没有一类是以“军”作为政区的通名的。宋代虽有以“军”为通名的政区，却反而是正式的统县政区。军的建制自唐代而来，本隶属于节度使，是军旅之号，而不是行政区划的名称。

唐初的制度，军事区域与行政区域分开，在边境建立节度使一军一守捉三个层次的军事单位，每个层次都有其驻地和管辖范围，但不成为行政区划。唐后期，节度使辖区演变成为最高层政区——方镇(道)。五代时期，军事活动频繁，诸军开始与州并列，分疆而治，军旅之号渐成政区之名。

宋代以后，从边境到内地都设有以军为通名的行政区划，与府、州、监同为统县的一级行政区划。但军的地位较低，相当于下等州，即所谓“同下州”。本来军设在边境是防御的需要，置于内地是为绥靖的目的。若某地原由县所辖，一

一旦地方不靖，就可能设军严以治理，从而成为统县政区。军也可能升为州，但不意味着治安职能的丧失，而是表明从准州级单位提升为正式的州级单位。州有时也可废为军，这也并不说明其军事地位的增强，而只是说明政治地位的降低。

所以到宋代，军的称号变成只是政区地位的表征。军的地位虽低于州，但却高于监。例如荆湖南路的桂阳监是因采矿业而设，到南宋时就改为军，这只是表明桂阳地位的提高，并非因为采矿业的停顿。从五代置军的例子来看，县、镇、渡口、州、监都可以置军，或升或降，没有明显的规律。至于军和军额的不同，前面已经说过，此处不再赘述。

6 军事因素对行政区划的影响

在政治因素之外，军事因素也对政区的分划起着不可忽视的作用。一则因为军事行动直接与政治目的相关，二则由于国防治安方面的特殊需要。在军事因素的作用下，政区的幅员、形状、边界等方面都有特殊的表现。我们在前面各章中已经提到如秦代边县与边郡的密集，汉

代边郡的横向布置，北宋安抚司路幅员较小，数目较多等现象。这里再举两个例子说明军事行动和军事征服以后，政区的划分往往与军事行动过程和军事区域密切相关。

（1）宋代荆湖北路的区划

今天湖南省包括湘、资、沅、澧四水流域，但在宋代，湖南只有湘、资两水的范围，澧水和沅水流域却属荆湖北路所有，因此湖北向南伸出一块舌状地区，插入荆湖南路与夔州路之间，直至与广西为邻（参见图 6）。这种状态的产生就是军事行动的直接后果。

湘西地区虽然在唐代已置州县，但统治并不深入，许多地方处于羁縻状态。宋代熙宁年间在北方对外用兵，在南方也派兵深入湘西的南北江蛮地区，打算将其改造为正式政区。负责这次行动的是后来位居宰辅的章惇，他以荆湖北路为基地，溯沅江而上，用“三路兵平懿、洽、鼎三州”，于是湘西正式入宋版图，逐步改造为辰、沅、靖三州，归荆湖北路所领，因此遂出现了宋代湖北领有洞庭湖以南地区的现象。

这样一来，荆湖北路的形状显得很不规整，

所以南宋绍兴元年(公元 1131 年)一度将荆湖南北路改为东西路,不过仅只一年,又恢复南北路原状。元代大致沿袭宋代成规,湖广行省属下的湖南道宣慰司亦不领辖沅、澧流域。直到清代湖广分为湖北、湖南两省时,湘西地区才归湖南所属。

(2) 元代初期的行省区划

在第五章中已经提到元初行省的区划是战时临时体制的反映,也是军事征服过程的直接产物,现在我们稍微详细点来分析一下行省和军事行动的关系。

蒙古中统元年(公元 1260 年),立陕西四川行中书省,辖今陕西、四川以及甘肃部分地。这个幅员辽阔,跨越秦岭南北的大行省正是由于从北向南和自东至西的军事征服过程所造成。缩小点范围讲,今陕西秦岭南北地区是在同一次军事行动中被占领的。公元 1230 年末,成吉思汗幼子拖雷率军侵入金朝的陕西,第二年越秦岭,入宋境,逾大散关,破凤州,屠洋州,围兴元(今汉中市);分兵西进,入沔州,沿嘉陵江而南,至西水县(今四川阆中西)而还,主力留兴

元、洋州间。于是关中和汉中同时入蒙古军队之手。这就是今天陕西领有秦岭南北之地的起因。

五年以后，蒙古军队以陕西为根据地又大举南下，入成都，旋弃去；又过五年（公元 1241 年），蒙古军队达海部汪世显再度入蜀，陷成都，随后占领四川其他地方。与首次入成都同时，蒙古军又从陕西西向，招降金朝之秦、巩诸州。所以后来建立行中书省之时就把陕西、四川组成秦蜀行省（即陕西四川行省）。

元初南方的湖广、江西、江淮、福建四行省的区划也是由于元军平宋的进军路线与时间先后来划定的。至元十一年（公元 1274 年）6 月，元世祖下诏全面攻宋，以丞相伯颜为统帅，行中书省事。9 月，伯颜从湖北襄阳出兵，大举南进。12 月，元朝大军抵达汉口。第二年兵分三路：丞相伯颜率诸将直趋南宋首都临安（今杭州），左丞阿里海牙径直南下取湖南，蒙古万户宋都带等人行都元帅府取江西。

伯颜所率元军主力自至元十二年 2 月开始，次安庆府，下太平州、和州，入建康府（今南京）、宁国府（今宣城），宋江东路全部归元，随后又由建康下常州，降平江府（今苏州）。至元十三

年正月入嘉兴府，军次皋亭山，于是宋室投降，元军入临安。2月，两浙路大部归元。后来的江淮行省即以此次军事行动所征服的淮南东、西路，江东路和两浙路设置。宋室投降后，部分大臣拥帝匿入海，伯颜于是又遣人往泉州策反蒲寿庚兄弟降元。至元十四年，宋福建路入元，以之置福建行省。

攻湖南的一路于至元十二年（公元1275年）3月败宋兵于荆江口，岳州（今岳阳）降元，接着，宋京湖制置使等以湖北首府江陵降元，并为元军招抚两湖。10月，元军攻湖南首府潭州（今长沙），翌年春，潭州破，湖南诸州闻风而降。随后元军越南岭入广西，陷首府静江府（今桂林），阿里海牙于是分兵取广西各地。第四年，广南西路全部“归附”。后来所建湖广行省即以宋荆湖南北路及广南西路组成，北从淮水之源南至海南岛，南北纵向长度1600公里以上。

攻江西的一路，在至元十二年11月军次隆兴府（今南昌），宋江西转运使降。行都元帅府檄谕江西诸府归附，江西路遂属于元。翌年6月，行都元帅府准备进军广东，但受宋兵阻挠而要求增援，在一度反复之后，第四年正月知循州刘

兴以城降，随之又破梅州，至9月，广南东路诸州皆“内附”，江西广东一线战事结束。后来的江西行省即合并宋江西路和广东路而成，北从长江，南至海滨，呈一狭长形。

另外，早在公元1253年，忽必烈就从四川宜宾出发，分兵三路，越大渡河，以革囊渡金沙江破大理，平定云南。忽必烈称帝后，先封皇子忽哥赤为云南王，到至元十二年，即下诏攻宋的第二年，正式建云南行中书省。

所以到元代天下大定以后的至元十七年（公元1280年），全境共分为上述六个行省及中书省直辖的腹里七个部分。其时腹里的范围极广，包有淮水以北，山陕间黄河以东的广大地域。很显然，六个行省的区划完全是军事行动的直接后果（同时各行省的首府也是军事行动的指挥中心）。这种战时体制并不能适应和平时期的行政管理需要，所以过了一段时间以后，这个体制就逐步得到调整。

首先是四川行省从秦蜀行省中分离出来，这是至元二十三年（公元1286年）的事，四川在中国历史上首次作为单一的高层政区出现。但是这时的四川与宋代川陕四路的范围有所不

同，汉中盆地由于与秦岭以北地区同时入于蒙古之手，所以已和陕西牢牢结合在一起，不再属于四川，以至于今。

其次是组建新省，至元二十八年（公元1291年），将中书省黄河以南地区及湖广行省与江淮行省的长江以北地区划为河南江北行省。而后江淮行省改名江浙行省，大德三年（公元1299年），罢福建行省入江浙行省。于是元初的六个行省到元代中期调整为七个行省。

另外，在东北又置辽阳行省，在西北又建甘肃行省，在外蒙古以北又建岭北行省，因此元代中期的行政区划体系是中书省和十个行中书省并有的格局，大致进入比较合理的阶段。



结 语

ZHONG GUO
WEN HUA SHI
ZHI SHI
CONG SHU



上各章从几个角度分析了2000年来行政区划变迁的历史过程，虽然限于篇幅不能有更详尽的叙述，但从中已可得出一些结论性的东西，那就是：

任何一种制度的出现，必有某种思想作指导，行政区划也不例外。思想有酝酿过程，制度也是逐渐形成的。从思想到行动到成为定制是一个漫长过程。思想可能发生错误，可能回潮反复，制度也可能反复变化，回光返照，汉晋两代封建同姓王侯就是典型的实例。

一般而言，新制度的创设与旧制度的改革总有一定的原因，或由于形势所迫，或由于人事需要，或出于其他种种用意。在当时未必人人清楚，到后世就更少有人知道。绝无利弊的制度不可能有，统治者只是权衡利弊大小而为之。汉初封建异姓虽为后世所批评，但在当时却是迫不得已的行动。元代行省区划也最为后世所诟病，

但在当时也并非毫无道理。

中国古代的农业社会是一盘散沙，一家一户的自然经济有安定的要求，并无统一的愿望。地方割据无妨于小农经济，只要不发生天灾人祸就行，所以行政区划层级管理的最大功能就在于把分散的个体经济集中统一于中央政府。虽然因朝代递嬗，政区形式有所不同，但是这种因时而异的变化只是为了更好地发挥这一功能罢了。因此，尽管从表面上看，历代行政区划废置纷繁，分合不定，但无非皆就前代制度沿革损益，而无根本性质的变动。而且一切新体制的出现，都不是凭空创立，而必有一定的前身或渊源，然后渐渐成形，略具规模，再成定制。同样道理，任何形式政区的消失也都不突然，不会一下子化为乌有，而是要有过渡演变过程，消失之前必有后影，渐渐变质，转化为另一种形态。

更进一步而言，历代行政区划演变的趋势不外这么几条：1. 前代幅员大者，层级高者，后代削而小之，降而低之。如州从高层政区降而为统县政区（郡级政区），再降而为基层政区（县级政区），幅员也越变越小。2. 前代区划虚者，后代改而实之，如汉代的州、唐代的道都由虚化的监

察区变为实在的行政区。3. 临时之措施变为正式的制度。行省制度本为蒙元初期的战时措施，用以临时统治被征服地区，由于征服过程太长，而终成定制。4. 局部的制度变为全局的制度，唐代节度使本来只在边区，安史之乱时，边境、内地遍设节度使，遂使唐后期的方镇和道融为一体。

最后，如果我们用更简洁的话来为 2000 年的行政区划沿革特点做个小结，那么不妨这么说：凡有创设必有指导思想；凡有改革必有一定原因和基础；凡有变化必是渐变而非突变。

[G e n e r a l I n f o r m a t i o n]

书名 = 未命名图书

作者 =

页数 = 1 8 8

S S 号 = 0

出版日期 =

封面
书名
版权
前言
目录
正文