

周振鹤 著

体国经野之道

中国行政区划沿革

本书除了剖析政区变迁史的基本规律外，不仅对政区形态进行了分析，强调政治过程在行政区划变迁中的作用，而且还注意到了行政区划与自然环境及人文现象之间的关系。因此，本书大致可以看成是一本中国历史政治地理学导论。



上海书店出版社
SHANGHAI BOOKSTORE PUBLISHING HOUSE



作者站在历史的高度，从新的角度来分析政区的沿革过程，既从政区的层级、幅员和边界等要素的变化来分析政治因素的主导作用，又从地理环境、经济文化背景中去透视政区的变化规律，从而揭示了中国行政区划发展演变的一个动态趋势。

体国经野之道

中国行政区划沿革

本书并不是枯燥而静止地考证或介绍历史上各朝代的政区情况，而是糅合政治、历史、地理等学科的专门知识，深入浅出地探寻各朝代政区沿革的规律，透视其变化趋势，给中国行政区划的未来发展以重要启示。

——编辑推荐

上架建议：人文历史

ISBN 978-7-80678-863-9



9 787806 788639 >

定价：20.00元

易文网：www.ewen.cc

周振鹤 著

体国经野之道

中国行政区划沿革



 上海书店出版社
SHANGHAI BOOKSTORE PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

体国经野之道:中国行政区划沿革/周振鹤著. —上海:

上海书店出版社,2009.3

ISBN 978 - 7 - 80678 - 863 - 9

I. 体... II. 周... III. 政区沿革—研究—中国
IV. K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 078263 号

责任编辑 张玉贞
技术编辑 丁 多
封面设计 钱 祯

体国经野之道——中国行政区划沿革

周振鹤 著

出 版 上海世纪出版股份有限公司上海书店出版社

200001 上海福建中路 193 号

www.ewen.cc www.shsd.com.cn

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 常熟华通印刷有限公司

开 本 640 × 965mm 1/16

印 张 11

字 数 125,000

版 次 2009 年 3 月第 1 版

印 次 2009 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 80678 - 863 - 9/K · 140

定 价 20.00 元



自序

这一本小书在香港出版至今已经十七年了,而如果从着手开始写算起,则至今有近二十年时间了。虽然篇幅不大,但这本书在我的学术研究历程中却有着标志性的作用。因为就在写作该书的前两年,我的博士论文《西汉政区地理》刚刚出版。那本书的主要意义在于将行政区划变迁史的研究从通代转入断代,其研究方法主要是文献的考证,在文献不足征的情况下,则以推理的方法作为辅助的手段,与本书的研究内容与研究方法都是不同的。

大约是1988年的时候,香港中华书局的钟洁雄女士前来约稿,希望能为他们写一本行政区划变迁史的小书,作为百家文库的一种。但她又要求说,不要写成传统的形式,因为一般的读者对于行政区划的具体沿革过程不会有兴趣,譬如说秦始皇统一天下置三十六郡,到了西汉末年演变为一百零三个郡国,如果写出这些郡名以及如何演变过来的,那是会非常枯燥的。最好是写出行政区划变迁史当中的一些特点,或者说规律性的东西。这个要求无疑是很有道理的,一般的读者不是专门家,纯粹叙述政区变迁过程的书对他们没有什么帮助。但对我来说这个要求却是一个难题,因为不但是我,此前国内也没有人写过这样的书。更何况当时我进入历史地理这一行,包括攻读研究生的期间在内也不过十年。我还必须充实我自己。

因此同意撰写以后,我实际上花了不少时间先读书。行政区划与一般的行政制度不同,它是在地面上的区划,因此与地理现象密切相关。

从历时的角度来看是政区变迁史,从共时的切面来看就是政区地理。因此要从中得出规律性的东西,除了要熟读中国文献外,还要理解政治地理的基本理论。于是我花了一年多的时间来读书与思考,中国文献从先秦典籍到各正史有关历史地理的内容都尽量涉猎,同时阅读了许多西文与日文的政治地理著作。因此而悟出应该从政区层级、幅员与边界三方面作为基本脉络,来分析中国历代行政区划变迁的基本特点。现在历史地理界成为共识的一些观点,如中国历代政区划界的两大基本原则:山川形便与犬牙相入,就是在本书里最先提出来的。在从三个视角剖析政区变迁史的基本规律外,又对政区形态进行分析,并强调政治过程在行政区划变迁中的作用,还注意于行政区划与自然环境及人文现象之间的关系。与此同时,本书还提出一系列政治地理方面的术语,以供读者与专家检讨。因此一本这样的小书,我竟写了将近两年的时间,而同一丛书中的其他作者大都在半年时间里就交了稿。好在出版社很宽容,让我一再展期交稿,让我得以从容思考。

因此这本书对我的学术历程而言,其重要性远远超过比其篇幅更大的其他著作,其实质可以大致看成是一本中国历史政治地理学导论(当然如果能加上对首都与行政中心的论述会更加全面,但篇幅上已经不允许)。如果要我举出拙著中最重要的三部时,我会毫不犹豫地说到这本书,而其他两本也许是《西汉政区地理》与《方言与中国文化》(与游汝杰合作)。

因此我对香港中华书局应该表示谢意,没有他们的约稿,也许我还会长时间地做纯粹的文献考证工作,而不会去作一些理论上的思考。此外,他们不仅在字数方面对我网开一面,让我从十万字膨胀到十三万(然而就是这样,我还不得不删去并非不重要的一章,即行政区划的通名与专名),而且对图版的制作也十分精心。不过由于到底本书的专业性还是太强,所以排版的错别字甚多。

此次感谢上海书店出版社的盛情,愿意出版简体字本,遂趁机将错别字与自己的笔误予以订正,再次提交读者审阅批评,也督促自己今后再写出一本更加全面的政治地理著作来。

作者谨识

2007年8月2日

前言

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,这一过程叫做行政区划,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。截至一九八八年底,中国一共设有三十一个省级政区、三百三十四个地级政区和二千一百八十四个县政区^①。

在另一方面,政区又有承继性、延续性的特点,中国政区的现状并非凭空而来,是历史上长期发展演变的结果。例如省的创置自元代以来已有七百年,而某些政区的边界至今已经沿用千年之久,更有个别县的幅员甚至长达两千年没有大的变化。政区的长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深刻的影响^②。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,对国家的巩固、民族的团结以及经济文化的发

① 地、县政区不包括台湾省。

② 参见周振鹤、游汝杰《方言与中国文化》一书所论述的历史政区和汉语方言分区的关系。

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,为了理解现在,规划未来,我们必须分析历史政区的演变规律。

中国历来重视行政管理工作,因此大部分朝代都在行政区划的设置与废弃方面留下许多宝贵的纪录。但是这些文献主要由地名和年代所组成,而且存在误载和阙漏现象,所以比较艰深难懂,读来也颇觉沉闷枯燥,以至不少历史学者对之也只是浏览一过而已。由于这个原因,历来研究行政制度的作品较多,而探讨行政区划的专著很少。在这少数的专著中,又往往重点在于详叙各个朝代的政区数目和名称,较少注意去阐释政区发生变化的原因,因此对一般读者来说仍嫌过于专门。

这本小册子试图从新的角度来理解政区的历史沿革过程,既通过政区的层级、幅员和边界等要素的变化来分析政治因素的主导作用,又从地理环境、经济文化背景中去透视政区的变化趋势,以使读者对于中国行政区划的发展演变过程有一个动态的概念,而不是只停留在各个历史时期政区面貌的静止画面上。

当然,要完全做到这一点并不容易,必须有政治学、历史学、地理学和其他学科的共同努力。笔者不敏,只是做了初步的尝试,效果如何,只有留待读者去评判了。书名取《体国经野之道》,道也者,正有过程、规律双重含义,体国经野则用来表示行政区划的意思,在书中正文另有详细解释。闲话已毕,言归正传。



目 录

自序/1

前言/1

一 从分土而治到分民而治

——行政区划的由来/1

(一)楔子/1

(二)行政区划的由来/4

二 两度回光返照

——郡县制的“封建”变形/8

(一)汉代封建制的施行/8

(二)西晋封建的失误/12

附说/15

三 两千年三循环

——行政区划层级的增减/16

(一)行政区划的层级与管理幅度/16

(二)二级制向三级制转化的第一循环/17



(三)二级制向三级制转化的第二循环/20

(四)从多级制向二级制简化的反循环/25

(五)本章小结/29

四 量地制邑、度地居民

——行政区划幅员的伸缩/34

(一)政区幅员的尺度/34

(二)“百里之县”幅员的相对稳定/36

(三)“千里之郡”幅员的缩小倾向/38

(四)“万里之州”幅员的起伏变化/43

(五)本章赘言/55

五 犬牙相入还是山川形便?

——行政区域划界的原则/57

(一)政区边界的概念/57

(二)山川形便原则的运用/60

(三)犬牙相入原则的萌芽与发展/63

(四)犬牙相入原则的极端化及肥瘠搭配原则/67

六 外重内轻还是内重外轻?

——行政区划变迁中的政治因素/74

(一)内外轻重的转换/74

(二)政治主导原则/76

七 从基本一致到部分背离

——行政区划与自然地理区划的关系/82

(一)古代对自然地理区域的认识/82

(二)《禹贡》的地理区划/87

(三)秦郡的自然地理背景/92

(四)唐代十道的地理区划/94



- (五) 元代行省与地理区域的脱节/101
- (六) 本章结语/105
- 八 从北密南稀到南密北稀
 - 行政区划地理分布的变迁/107
 - (一) 行政区划的置废分合/107
 - (二) 古代经济重心从北到南的转移/110
 - (三) 南方和北方政区分布密度的逆转/113
 - (四) 东南地区经济发展与政区分布的关系/115
 - (五) 移民和政区置废与分布的关系/116
 - (六) 交通路线与政区分布/118
 - (七) 非经济因素对政区分布的影响/120
- 九 赤畿望紧上中下
 - 行政区划的等第变化/124
 - (一) 县级政区的等第/124
 - (二) 统县政区和高层政区的分等/129
 - (三) 政区分等的意义和作用/133
- 十 都尉、都护府和都司卫所
 - 军管型的特殊政区/136
 - (一) 两汉魏晋的都尉/136
 - (二) 汉唐的都护府/138
 - (三) 北魏的镇戍/140
 - (四) 明代的都司卫所/141
 - (五) 唐代羁縻府州与明代羁縻都卫/143
 - 附: 宋代的军/145
 - (六) 军事因素对于行政区划的影响/146
- 十一 六六三十六



——行政区划变迁中的文化因素/150

(一)政区和数的关系/150

(二)政区与宗教的关系/152

(三)行政区与文化区的契合/155

十二 余论/158

(一)历史的小结/158

(二)现状的分析/160

(三)将来的展望/163



一 从分土而治到分民而治

——行政区划的由来

(一) 楔 子

公元前二二一年的某一天，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。《史记》对这场辩论是这样描写的：“丞相绾等言：‘诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以镇之。请立诸子，唯上幸许。’始皇下其议于群臣，群臣皆以为便。廷尉李斯议曰：‘周文武所封子弟同姓甚众，然后属疏远，相攻击如仇雠，诸侯更相诛伐，

周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制，天下无异意，则安宁之术也。置诸侯不便。’始皇曰：‘天下共苦战斗不休以有侯王，赖宗庙，天下初定，又复立国，是树兵也，而求其宁息，岂不难矣，廷尉议是。’”

以丞相王绾为首的一大帮士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”。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。秦代以降，皇权专制越来越加强，从汉到宋是皇权压倒相权的时代，明代以后则皇帝自兼丞相，合国家元首与政府首脑为一，于是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，并分配或授与地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。秦代以后的二千年，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，中央集权制也至此时达到顶峰，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，但由他所确立的皇权专制的中央集权制国家却二千年一贯制地延续下来，由他所推行的以郡县制为表现形态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,文化地域差异的体现,有时甚至是军事行动的结果。政区的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,还有稳定性的另一面。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。

行政区划既是国家为实行有效的行政管理而设,体现了中央与地方的纵向分权关系,所以是一种政治现象。同时,行政区划又是人为的地理区划,政区边界和幅员的确定都是在自然与人文地理环境中进行的,所以它又是一种地理现象。最后,由于行政区划源远流长,并具有承袭性和稳定性的特点,它当然又是一种历史现象。

由于上述的原因,行政区划的研究应该是一项综合的交叉的研究,是政治学、地理学和历史学共同感兴趣的课题。但在事实上,行政区划的研究却始终处于三不管的地位,至多是过去作为历史学的附庸,单纯进行行政区划沿革的考证。所以虽然每个人无不生活在一定的行政区划之中,但一般对其历史和现状其实都不甚了了。希望这本小书能使大家对中国的行政区划沿革史有个基本的了解,并从而引起对行政区划研究这个领域的兴趣。

在中国,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》大书:“二十六年,分天下以为三十六郡,郡设守、尉、监。”

战国时候人们既已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的方志的编纂,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,那么现在就让我们从头说起吧。

(二)行政区划的由来

中国的文化过于古老,一切事物推其原始都要说得非常久远,对于行政区划的起源自然也不例外。按照汉代人的说法,还在周初“体国经野”之前二千年的黄帝时代,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手创。然而黄帝实际上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为成为有关黄帝画野分州传说的基础,秦县的大小区是以“县大率方百里”为准,所以才有黄帝“得百里之国万区”的故事产生。

《地理志》接着又说:“尧遭洪水,怀山襄陵,天下分绝,为十二州,使禹治之,水土既平,更制九州,列五服,任土作贡。”如果说黄帝只是传说人物,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。尤其是名列五经之中的《尚书》包涵有《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,也并不立即就产生行政区划。夏商两代文献不足征,对其国家体制可暂置勿论。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》里头“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:“三代以上,莫不分土而治也。”是一语中的的。以周初的政治形势而言,天子不能直接统治所有被征服地区,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。”

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。有一位大哲人曾经说过:“国家的职能之一就是按地区划分它的国民。”行政区划的实质就是分民而不分土。《诗经》里头所歌颂的“溥天之下,莫非王土”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,行政区划也是经过萌芽、发展和全面推行的阶段,从春秋初年县

的出现,到秦始皇分天下为三十六郡,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”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。卿大夫们势力已经上升,代替原来的诸侯,赵、韩、魏三国的诸侯原来都是晋国的大夫,这三家分晋成为战国开始的标志。这以后,各国相继建立郡县制度,县的设置日趋普遍,原来不成体系的小乡聚也并合为县。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,一是齐国始终未曾设郡,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,秦始皇开始逐个并吞六国,在新征服的土地上,不断设立新郡,废除封邑,到得天下一统的前夕,已经实现“海内为郡县”的局面。但是郡在战国时期始终是设在边境和新征服的土地上,在心理上带有临时措施的感觉。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,以为只有这种制度才是正统大道。唯有李斯力排众议,认为如果使天下无人有异议,就是保证安宁的正确措施,只要用赋税赏赐皇帝的子弟和功臣,就能控制住他们。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,使溥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。齐国的五都被改成二郡,其他五国的内地也设置了郡,并对其边郡进行调整,如魏的西河郡和楚的巫郡都被取消。甚至连三十六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。

此后二千年的行政区划就在三十六郡的基础上发展和变化。这些变化如何发生,有什么规律性,造成了什么影响,将在后面一一道来。



二 两度回光返照

——郡县制的“封建”变形

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。就在秦始皇在世之时，依然有人重提封建之事。秦始皇三十四年在咸阳宫置酒庆寿，就有博士淳于越其人说：“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？”虽然这种言论马上又被李斯一棒打下去，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。

(一) 汉代封建制的施行

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、六国贵族及秦降将十八人为诸侯王。

这次大分封是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，也不得封侯之赏，意常恨恨。所以秦亡以后，项羽立即恢复封建制，以贻众望。

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，汉王刘邦靠着谋臣良将的支持打败了项羽，建立了西汉王朝。甫一登上皇帝宝座，刘邦便立即分封七名功臣降将为王，建立七个异姓诸侯王国。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手握重兵，占据要地，与刘邦名为君臣，实为敌国，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为七个异姓诸侯所占，因此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替代的政策。当是时，一般人对秦王朝迅速灭亡的认识，都归咎于秦始皇的废除封建制，以至没有子弟拱卫中央政权。受着这种认识的支配，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，皇帝直属地只有十五郡。（参见图1，见页一〇）

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至五六郡不等。所以《隋书·地理志》说：“汉高祖……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。”这是一点也不错的。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，

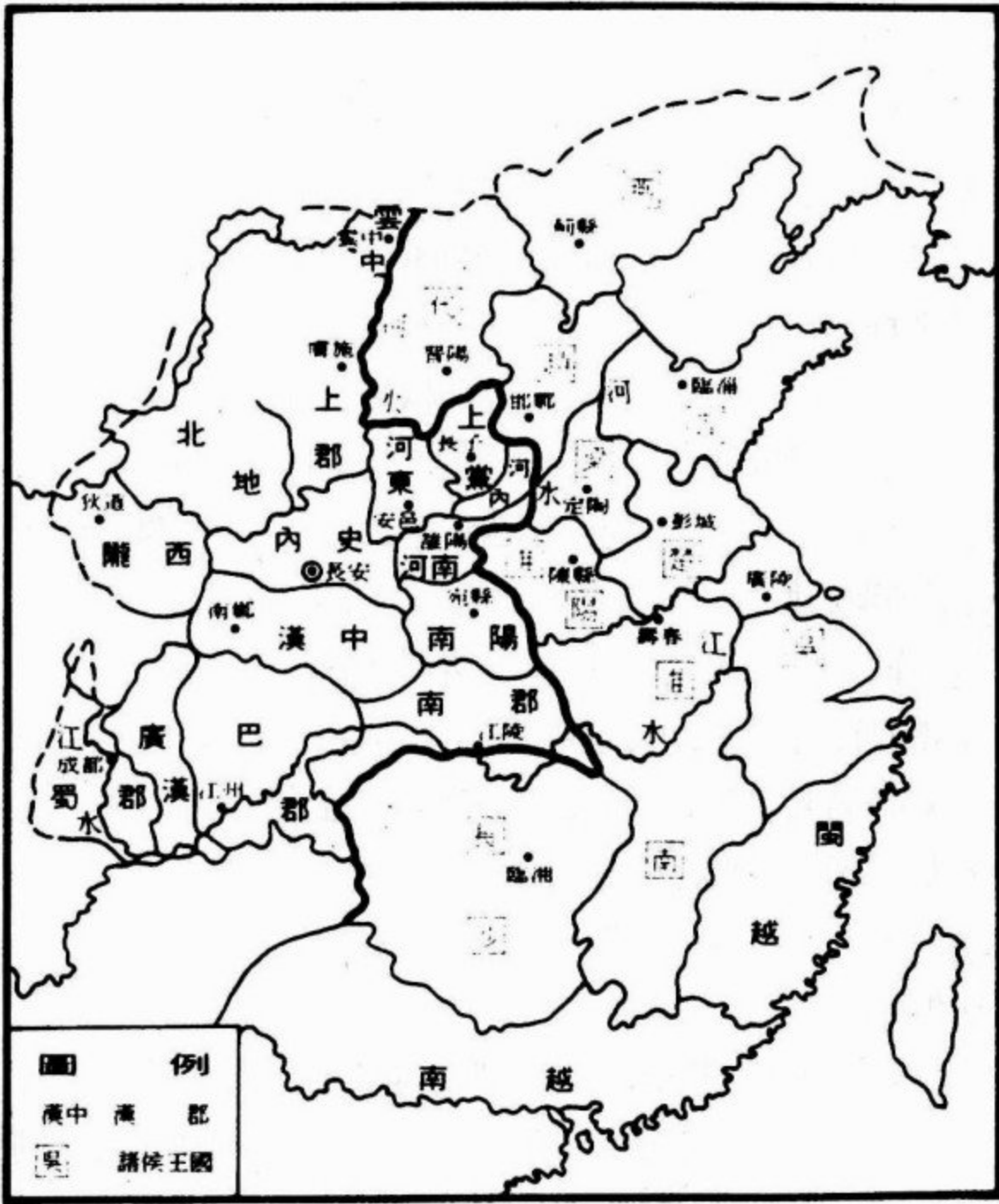
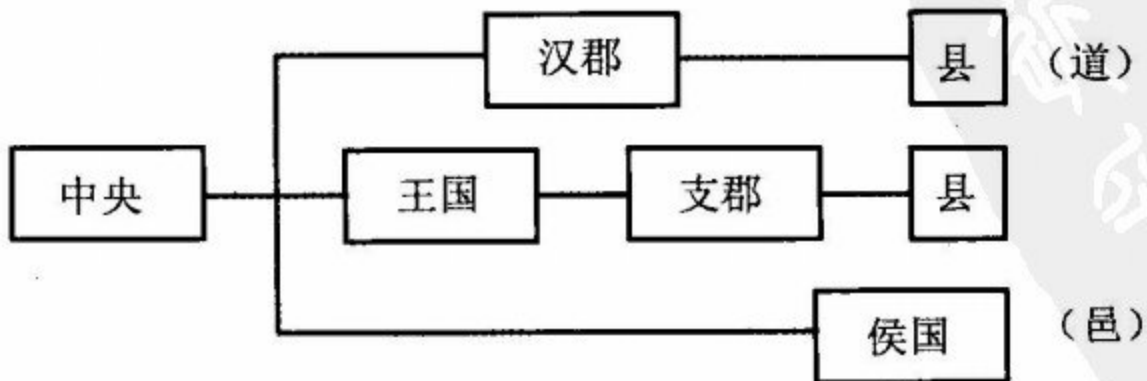


图1 汉高帝十二年十王国、十五汉郡示意图
(图中粗线以东为十王国,以西为十五汉郡)

刘邦又分封萧何、张良等一百多位功臣为列侯,建立侯国,这些侯国的地位与县相当,但直属中央。这时候的行政区划体系有如下图:

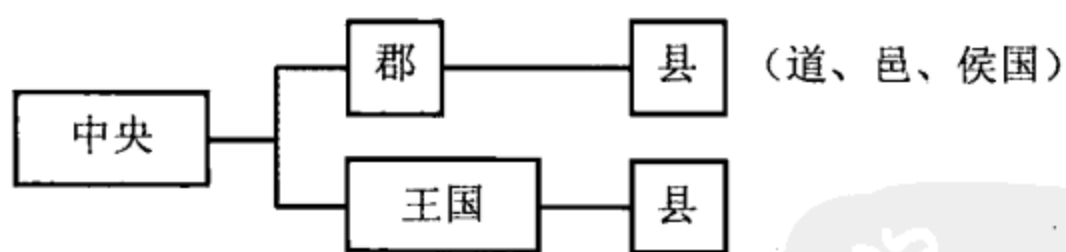


汉初封建的基础虽说还是郡县制,但受封的诸侯王和列侯在理论上与皇帝一样,都是“有土之爵”,因此具有与周代封建性质相类似的两大

特权：一是“自置吏”，可以自行任命官员（对诸侯王来说是任命二千石以下官员）；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直接的威胁。刘邦在世时，同姓诸侯王都是子弟之属，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“民能齐语者尽与齐”，以至领有七郡之地。地大则民众，民众则财富，如果实行叛乱，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”的建议，将齐国分为七国，将淮南国分为三国，使王国的数目增加，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们的严重不满，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，不足一提，所以七国之乱很快就被救平。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。一度受到威胁的专制皇权与一度遭到分散的中央集权又恢复到了常态。

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，因此采纳主父偃的意见，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，王国领域越小，到西汉末年，许多王国只剩三

四县之地，毫无能为了。

西汉的诸侯王国在两百年间发生十分繁复的变化，到汉平帝元始二年共有二十个王国与八十三个郡并存，虽然王国数量占郡国总数的五分之一，但二十个王国一共只领一百二十三县，仅占整个西汉总县数一千五百八十七县的十二三之一而已。

汉初封建引起一场内乱的教训为后代所吸取，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，结果引起一场大灾难。

（二）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（这样第二代以后便只有皇子为王了），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，晋武帝司马炎代魏自立，封王二十七人，无一皇子为王，除皇弟三人以外，其余二十四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，宗室王被看成也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”的俗话），司马懿的众多子弟为此立下很大功劳，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,宗王既不就国,也不掌握地方政权。王国户数最多两万户,不过相当秦汉时代两个大县,而且租调所入,宗王只食三分之一,财力也不富厚。

晋武帝的大错在于令宗王出镇,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以为抗衡,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,皇子王就都不之。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,全国设有二十个左右的州,作为郡国以上的一级政区,重要的州又设有作为军事首长的都督,有的都督区地兼数州,权力范围很大。出任都督的宗王既握军符,复综民事,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,以与宗室王相颉颃,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,一是令皇子王之国,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。成都王国有蜀郡、广汉、犍为、汶山四郡,领十万户;吴国有丹扬、吴兴与吴三郡,清河国有清河、渤海二郡,秦国虽不明所辖几郡,但领户至八万之多,可能也有三四郡之谱。楚国、淮南国、长沙国、豫章国等都有五万户左右,应当也有二三郡地,这是自汉景帝以来四百多年未有的现象。比起宗室王地只一郡,大国二万户,小国只有五千户,相去十分悬殊。

晋武帝在临死之前作出这样安排,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,这个遗愿终归于破灭。因为皇子王也同样怀有争夺朝政和皇位的野心,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。这场混战血腥惨酷,使中原地区遭到很大破

坏,并且引发了民族动乱。最后两个集团与西晋王朝同归于尽,只留下司马懿的曾孙,宗室王系统的琅琊王司马睿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——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领域来增强局部地区的地方分权(后文还将专辟一章来分析政区幅员变化的原因与影响)。

西汉的封建引起一场内乱,西晋的封建导致了王朝的覆灭,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“广树藩屏,崇固维城”的教条,担心“枝叶微弱,宗祏孤危”,一心想恢复封建制,与“三代比隆”。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。尤其在武则天自为皇帝,改唐为周以后,又有人因此而认为郡县制不可久安。此时去秦代已有九百年之遥,足以反衬当年秦始皇坚持实行郡县制的远见卓识。

但是事情并没有到此完结,封建的阴影一直残留在人们心中,甚至在蒙古民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”。按照明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两千年之久,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更大多数的人所接受。因此,自隋代以后,已永远取消了封建制,皇子只是虚封,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最后一个王朝——清代。

附说：

在这里必须附带解释“封建”与“分封”的区别，这是近年来被完全混淆了的两个词。封建是封邦建国之意，所以凡封建必定有封土，即封邑或封国。所以周、汉两代实行的都是封建制，虽然性质有别。分封的含义比封建要宽，既包括有封土的封建，也包括无封土的虚封。秦代的确有分封制，因为有列侯、伦侯的名号，但又的确无封建，因为这些列侯、伦侯均无封土。今人多把封建与分封等同起来，以为秦既有分封，因此与汉并无区别。

今人避免用封建制一词而代之以分封制的缘故是：自二十世纪初，历史唯物主义兴起，封建社会一词从日本舶来，用以称呼资本主义社会以前的那个社会发展阶段。这是日本人用中国的固有的“封建”一词来翻译 Feudalism 的结果。但这个词于欧洲社会是合适的，因为当其时欧洲正处于与周代封建形似的状态，但于中国社会却不合适。因为中国的封建社会除汉晋特例外，恰恰不存在“封建”状态，而是高度皇权专制的中央集权形式，这样就出现封建社会无“封建”的怪事。说到底，用封建社会一词来规定从秦到清的社会性质是名不副实的。但中国大陆既习用已久，也难于取消，不但难于取消，倒过来，今人反而避免用封建一词来描述汉初的政治制度，而称之以分封制，结果是导致秦汉分封无别的错误结论。



三 两千年三循环

——行政区划层级的增减

(一) 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也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行政管理。因此从中央集权的角度来看,要求有尽量少的层次,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,历时八百年,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,历时约七百年,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,历时六百五十年,政区从多级制逐步简化到三级制,以至短时的二级制。现在我们来看看这些变化如何发生,以及为什么会发生。

(二) 二级制向三级制转化的第一循环

(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三十六郡,加上内史——首都周围特区,一共是三十七个郡级政区。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,因此秦一代总郡数增至四十九郡(包括内史)左右。秦县数目没有文献记载,推测总数在一千之谱。平均起来,每郡约统二十来县。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、右扶风三部分;二是分割、削减王国领域,譬如景帝把梁国一分为五;三是汉武帝以后开广三边,扩大疆域,增设二十来个新郡。因此西汉末年的郡国总数增至一百零三,共统辖一千五百八十七个县级政区,平均每个郡国的管理幅度为十五个县,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十四部,作为监察区。首都附近诸郡由司隶校尉部所辖,其他郡国则分属十三个刺史部,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,非良二千石乎!”

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比较得当,但是这种体制从统治者的角度看来也有它的缺陷。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。

西汉的十三刺史部,有十一部是以《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,授与兵权、财权和政权,以与农民军对抗。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。

(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。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,而刺史则至少要当上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,无有能为。反之,州的区划很大,平均领有七八郡之地,有足够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,一千余县,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,十九个州统一百七十二个郡国,一千二百三十二个县。平均每州辖八九郡,每郡辖七八县,基本合理。

西晋的统一时间很短,只有二十几年功夫,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。西晋灭亡的原因,一则由于封建的失误,前面已经说过;再则由于州的领域较大,身兼州刺史的都督可以割据一方,有所凭藉。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利于造成分裂割据的因素。

东晋以后,南北分裂对峙局面延续了约二百七十年之久。分裂往往带来战乱,在战争中立功的武人以及对方来降的将领,政府都要给“报功酬庸”,通俗点说,就是要给予封赏。而封赏之物则是州刺史、郡太守的职务。为了制造越来越多的职务,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。但直至南朝梁代前期,问题还未到十分严重的地步。梁天监元年(五〇二)共有二十三州,二百二十六郡,一千三百县。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(五四六)已有一百零四州,五百八十六郡。就在这一年,北朝的东、西魏对峙政权共有一百一十六州,四百一十三郡。这样,南北朝合计,共有二百二十州,九百九十九郡,比两个半世纪以前的西晋,州膨胀十一倍,郡膨胀十倍。

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。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,就针砭当时的混乱局面说:“牧守令长,虚增其数……。百室之邑,便立州名;三户之民,空张郡目。”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。

但问题的主要症结在于州郡县三级制本身存在弊病,已经接近于崩

溃,所需改革的是整个体制,而不是简单地并省州郡。齐文宣帝的行动并不能完全遏止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(五八〇),就共领有属州二百二十一,郡五百零八,县一千一百二十四,此时不但州数已接近三十多年前南北朝双方州数的总和,而且三级政区数目的比已达一比二比六的最低水平。换句话说,平均每州只辖二个多郡,每郡只辖二个多县。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,已使任何一个稍有常识的人都很容易看出,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,有扬尚希其人向隋文帝上表,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”,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—县二级制就推行到全国。

(三) 二级制向三级制转化的第二循环

(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个循环。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,那就是经过五百年的变迁,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

三百多,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(六〇七),大举并省州县,又改州为郡。并省之后,全国仅存一百九十郡,一千二百五十五县,平均每郡统辖六七县。当然这次并省也有矫枉过正之处,尤其是南方,一些不该撤销的州县也被撤销了,但总的效果是好的。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。

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。但历史常常开人们的玩笑,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,大凡携甲归唐者,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,都成了州刺史。后来虽经唐太宗在贞观元年(六二七)作了并省,到贞观十三年,依然还有三百五十八州,县则有一千五百五十一个。

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)的数目已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。据说唐太宗曾把三百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,认为得一百个良二千石(郡太守)已不容易,何况得三百个好的州刺史,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,但是形势比人强,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所必行,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,按山川形便分全国为十道,形式上虽然是地理区划,其中暗含监察区的意味。

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

为二十四都督区而未成,反对者认为这样做分权太重。直到唐玄宗开元年间,才终于正式定下监察区的体制,将贞观十道分割为十五道,“每道置采访使,检察非法,如汉刺史之职”。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,这一催化作用就在二十年后发生了。

(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,在边境地带设置了十个节度使辖区(即方镇)。本来唐代实行军民分治的措施,节度使只管军事防御,式遏四夷之事,不与民政。后来身兼范阳、平卢两节度使的安禄山大受唐玄宗宠信,使之兼任河北道采访使,开了集军政、民政大权于一身,合方镇与道为一体的先例。安禄山正是凭藉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。叛乱爆发后的一两年间,全国已设置四十四方镇。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,州县二级制以上新的一级政区就这样形成了。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)一州一县三级制。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四五十之间波动,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力。尤其是河朔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有很大的困难。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,从而引起中央集权制的削弱,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。

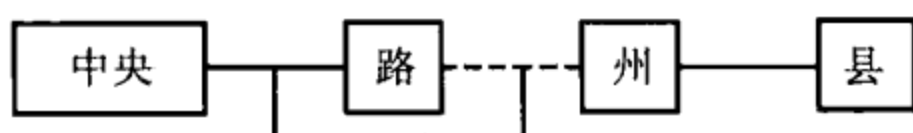
在解决这个问题时,宋代的统治者很是花了一番心血。第一步是对节度使“收其支郡,夺其兵权,制其钱谷”。支郡就是方镇所属各州,借用汉初王国属郡的称呼。节度使失去政权、兵权和财权后,变成一个虚衔,有名的“杯酒释兵权”说的就是这个故事。之后,政府另派中央官员作为知州,直接管理各州政务,但原来的州刺史依然保留。知州的全称是权知军州事,意思是暂时代管该州军事、行政事务,其实这是固定官职,只不过名称上耍了花招就是,后来罢去刺史,就把“权”字省掉了。县级政区的官员也照此办理,派遣中央官员担任知县以代替原来的县令。

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,必须与交通路线有关,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。即使有两司的路一

致,治所(行政中心)有时也不在一地。

因此宋代地方行政制度的特点是: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。

宋代对地方行政制度所作的重大变革,一方面使地方各级组织互相牵制,尤其路一级组织事权分散、区划交叉,中心分离,没有单一的权力机构,单一的权力圈和单一的权力中心,也就失去了割据一方的地理基础。另一方面,宋代行政区划又是中央官员的分治区域,而不是地方官员的施政区域。路、州、县的官员由中央朝官担任,就削弱了地方分权的人事基础。

由于以上的双重原因,地方分权因而大大削弱,而中央集权则高度强化。宋代是中国历史上皇帝绝对专制,中央绝对集权的开端,“一兵之籍,一财之源,一地之守,皆人主自为之也”。这种做法,称为强干弱枝,或者内重外轻(朝廷为内,而郡县为外)。地方既无适当之分权,就使对外的边防和对内的治安能力大大减弱。西北虽没有众多安抚司路,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。所以终宋一代,内忧外患不止。

但就专制皇权而言,在权衡利弊之后,愿意接受的还是这种内重外轻的局面,这是皇权永固的保障。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,可以羈縻,可以招安,总之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。当时人颇有批评宋代州县官员权力过小,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一百多年,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,正如南宋学者陈亮所言之“郡县空虚,而本末俱弱”,故民族英雄文天祥感叹道:“本朝惩五季之乱,削除藩镇;一时虽足以矫尾大之弊,然国以浸弱。故敌至一州,则一州破;至一县,则一县残。”

辽金制度,前者仿唐,分五道,下辖州县;后者师宋,设二十余路,亦下统州县。辽北宋俱亡于金,而金、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。

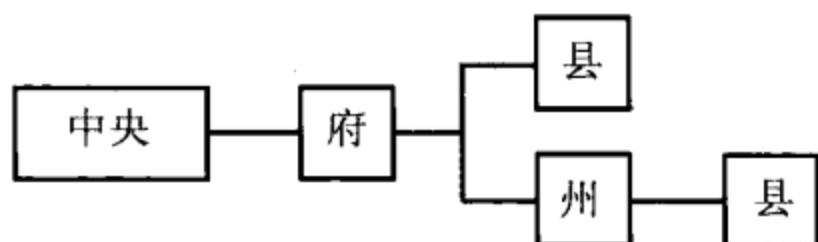
(四)从多级制向二级制简化的反循环

(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。

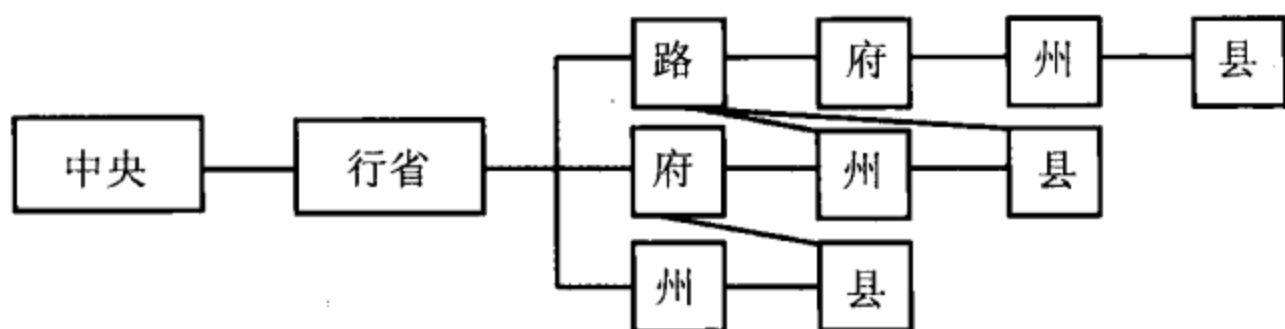
层级多,是由于把被征服政权的几种临时的和永久的区划都叠加起来,因此最复杂的地区层级可达到五级之多,即省一路一府一州一县。最简单的则只是二级,如省领路或省领府、领州。普遍实行的是三级和四级。

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,即二级与三级并存于一个高级行政区中,如南京析津府(今北京)既直辖十一县,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片地区。元代省的地域十分辽阔,加置于金、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。

宋代的府本来与州同级,只是表示地位尊崇,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,所以县州近似同级。因而元代行政区划层级虽多,实际上其基本层次也只有三级,即省一路(府)一(州)县。五级齐全的区域只有一个特例,即中书省一上都路一顺宁府下辖两州,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,如岭北行省只辖和宁路,路下再不设府州县。

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,另一方面也是少数族统治多数族的一种手段。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、平章等高级新官员,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,若两者发先矛盾,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省批准^①。更重要的是在行省的区划方面实行犬牙交错的策略,不使任何一省具有完整的形胜之区,这一方面将在第四章中再详加论述。

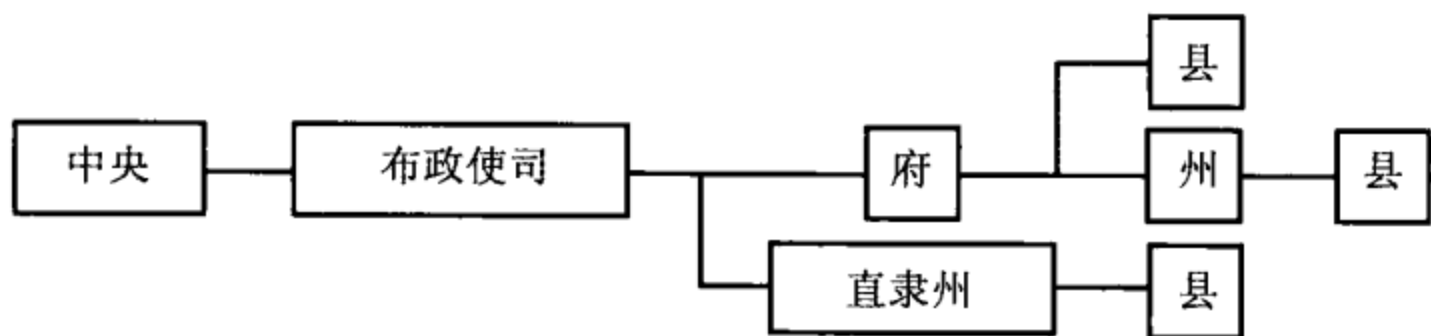
(2) 明清及民国初年对政区层级的简化

元代行政区划层次的繁复还有一个重要原因,那就是元帝国疆域过于广袤,而作为一级政区的省,地域范围又划得过大的缘故。行省区划太大,意味着省以下的管理幅度也大,若不增加层次,则无法维持合适的

^① 参见许有壬《圭塘小藁》卷七。

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,中期也一共只有十一省,以强大的中央集权政府而只管十个左右行政单位,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,于是形成如下的层级关系:



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南部九省的疆域分成两京十三布政使司(俗称十五省),只中书省就分成京师、山东、山西三省。幅员缩小,管理幅度减少,层次也就相应简化。

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,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,康熙时又将明代的十五省析置为十八省,雍正时并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:省一府一县。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次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,行政区划层次也只能简化到三级为止,进一步的简化已不可能。不但如此,三级制的层次使管理幅度还嫌过大,因此省以下还分设巡道与守道,作为省的派出机构,以分管诸府直隶州。

民国建立以后,一改清代之制,裁府撤州,以道作为省县之间的一级政区,成为省一道一县三级制。但是民初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转机构,而且每省只分成三四道或四五道而已,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。于是从元代开始至二十世纪二十年代,行政区域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二千年前的秦代完全不一样了。省的数目只有秦郡的五分之三,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,在江西省首先分区设行政督察专员,不久各省照此办理,形成省一专区一县的虚三级制,这一体制为新中国所继承,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。

(五)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过深入地探讨。各级行政

区也未有固定的指称,通常都按序数称做第一级政区,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。通观二千年层级变化过程,也可将其归纳为三个层次,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,“县官”一语被用来作为皇帝或政府的代称。这是历史上最稳定的一级政区,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,民初的道。高层政区即不直接辖县的地地区,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,在元明清与民初为省。按照三个层次的分划就可将历代行政区划的变化归纳成表,如表一所示:

表一 历代行政区划变化

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	县
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、设治局

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州,其中两度短期改称郡(隋大业三至十四年,唐天宝元一至德二年,共二十八年),郡州性质一样故为互称。唐代后期采访使兼节度使,所以道与方镇会为一体,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。又表中辽、元、明之栏的统县政区有几种类型,中间以线隔开,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。不用线隔开的则都是同一层级的不同类型政区。

(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,而幅员渐次缩减,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,州在东汉末年只有十三个,作为高层政区,大都当今两三省之地,小者也有半省规模。到隋初,州数达到三百多,幅员只有数县大小。级别已降为统县政区。至元明时期,大部分州已降而与县相当,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。新中国成立后,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,幅员已大大减少。宋初的道后来被路所代替,到元代又用以作省以下的监察区,明清沿袭元制,也在省与府之间设道,但幅员大大缩小。民初改道为省县之间的一级政区,二十世纪二十年代废道以后,就消亡了。

路的演变也相近似,只是沿用时间短。北宋的路只有二十几个,作为高层政区,其幅员略当今半省一省之地。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缩小,二十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,但亦不降低级别,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,民初则废府存道,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,亦即由虚入实。

秦代的监察区与行政区相一致。秦始皇分天下为三十六郡,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、莅政、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,但其所管辖的地域久而久之就成了行政区划,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分出的

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,还是回到布政的使司(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。



四 量地制邑、度地居民

——行政区划幅员的伸缩

层级是政区之间关系的体现,但并非政区本身的要素。幅员、边界、地理区域和地理位置才是政区本身的要素。本章先来讨论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。

(一)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次政区幅员的基础,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不计,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,内蒙古的一些旗,地域之辽阔几和沿海的省一般大,也无法划小,因为人口太稀少。

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边的距离都是五十里,相当于今天的十七点五公里,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,不会是四正四方,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,中国经济最发达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)两个经济重心。在地理景观方面,黄河中下游是以一马平川的大平原为主,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 *département*^① 幅员的划定,是以使这个区划之中所有居民都能一天之内往返于区划中心与居住地之间为原则。但这个原则的确定已在秦代之后两千年了。

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”,指的是一个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,而县的

① 这个词过去曾被译为省、郡或县,都不妥当,因此照写原文。

分布稀。

两千年来,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层不同政区的幅员变化情况。

(二)“百里之县”幅员的相对稳定

历史上大部分县级政区的幅员在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,可以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,表二(见页三七)就是历代县级政区数目的变化简况。

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百分之五十,而时间已经过去两千年,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“开山洞置”,所谓山洞是指原来为政府统治所不及的偏远山区,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小。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。

表二 历代县级政区数目变化

时期	年代	县数	时期	年代	县数	县级政区数
秦		约1,000	隋	607	1,253	
西汉	-8 [*]	1,587	唐	740	1,573	
东汉	140	1,180	宋	1,102	1,234	
三国	265 [*]	约1,190	元		1,127	1,324
西晋		1,232	明		1,138	1,427
南北朝	580	1,752	清	1,815	1,455	1,549

秦代总县数到底多少,《史记》未曾载明,估计在千数左右^①。西汉的县数突增至一千五百八十七,一方面自然是汉武帝开广三边所增置,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。在一千五百八十七县中,这样的侯国就有两百多个。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,但同时即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,原因在上一章已经说过,为了设官分职的需要,而把县的幅员不断割小,以增设更多的县。例如南朝齐代的东平郡领二县,一县是寿张,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”。此时县的幅员之小,可见一斑。

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,是“分常山、须江置”。四川的濠阳县是“分九陇、雒、什邡三县置”。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,幽云十六州失于辽,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。元代县数的减少则是大为不同的原因。以元代版图之广袤,而只领一千一百二十七县,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,还有另外一个比较隐蔽的缘故,那就

^① 参见拙著《西汉政区地理》的附篇。

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。如下图所示,有无附郭县的州所含政区个数是一样的,只是前者比后者要多领一个县。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。

有附郭县的州		无附郭县的州	
州 附郭县	县	州	县
县	县	县	县

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。

(三)“千里之郡”幅员的缩小倾向

(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

小的总趋势由种种原因所造成,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,两方面的标准都要用到。

秦代末年的郡已接近五十,而县的总数大约为一千,平均每郡统县二十左右。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郡分成数郡,或二或三,如前述秦代内史在汉代被分成京兆尹、左冯翊、右扶风三郡,号称三辅。又如从庐江郡分出豫章郡,从陇西郡分出天水郡,从北地郡分出安定郡等等。秦的内史相当于今天的关中平原,面积不足陕西省的三分之一,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,下列表三就是历代单位统县政区所辖县级政区数的变化表:

表三 历代单位统县政区所辖县级政区数目变化

时期	西汉	东汉	三国	西晋	南北朝	隋	唐	宋	元	明	清
①县级政区数	1,587	1,180	1,190	1,232	1,124	1,253	1,573	1,234	1,324	1,427	1,549
②统县政区数	103	105	158	172	508	190	328	351	319	179	276
①/②	15.4	11.2	7.5	7.2	2.2	6.6	4.8	3.5	4.2	8	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。我们从这些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,过于寥廓,东汉分成吴郡与会稽两郡。但从总的方

面看来,两汉的郡幅员相去不远。西汉每郡平均统县在十五个以上,包含很大水分,是由于许多小侯国的存在而形成的。例如西汉瑯琊郡领有五十一县,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(瑯琊郡治)、海阳一带十一二个县市的范围,因为该郡的属县当中,就有三十一个是幅员很小的侯国。

三国时期的总县数与东汉差不多,但郡国数增加了百分之五十,的确表明郡国的幅员有大幅度的下降。但这种下降还带有经济开发深入的意义。尤其是东吴割据东南地区,过去人口较少,经济不发达,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,相应也增设许多新郡。如今江西地区,两汉都只设豫章郡一郡,到三国时已分为四郡。西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,而把郡的幅员不断割小,不全是以此来削弱郡太守的权力。

隋代虽然拨乱反正,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三分之一。时人常称唐州为十万户州,其实这与千里之郡一样只是象征性的称呼,据天宝元年户口最盛时候的纪录,七万户以上的州仅得三十六个,只占当时总州数的九分之一。甚至五万户以上的州也占不到五分之一,大部分的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,唐朝政府还配合以削夺刺史权力的措施。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诠选,不能由州刺史和县令自行辟除。宋代中央集权更加强化,州的地域更形缩小,有将近十分之一的州只辖一县之地,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缉乱的能力,形成权轻易撼的毛病。

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

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

大,但元代州的幅员却是不可遏止地向下滑坡,三百五十九州当中,就有一百五十八州没有属县,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,在明代只设六个府,而在其前的宋代竟分布有二十个州(或府、军),即使在其后的清代也分置了十二个府和直隶州。又如今广东地区,在明代只设八府一直隶州,而在元代却分置十八个路、州。可见明代在这一带的统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。既然地方上的军权、财权都已收归中央,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。明代能维持长达二百七十七年的统一王朝的统治,与统县政区相对较强的缉乱能力不无关系。秦代以来统一王朝延续时间比明代长的只有唐代(二百九十年),在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,发生割据的危险乃在于高层政区,对统县政区幅员大小的考虑,就着重于行政管理效率,而不是分权太轻太重的问题,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) 但望分郡疏的解析

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。但是东晋人常璩所著的《华阳国志》,却保留了一份极其珍贵的由下而上要求分郡的奏疏,从中我们可以看到除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(一五四)的时候,巴郡太守但望给朝廷上疏,要求将巴郡一分为二,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,但是由于分郡的必要性一直存在,终于在三十八年后实现,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俾犍为郡,其后垂三百年郡境未尝变动,而户口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”,因此治安十分困难。“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吏员履职省亲路途太远,“给吏休谒,往还数千(里)”,负担很重。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”^①。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,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。但三百年后,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全部或部分存在的。

^① 原文如此,颇疑“四”与“十”应互倒。

(四)“万里之州”幅员的起伏变化

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,而又往往不得不设的政区,这级政区的有无与幅员的大小、界线的划定就成为历代最高统治者最重视最操心的问题。而就幅员而言,无论是州,是道,是路,是省,全部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《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^①。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。当时分全国为十三刺史部和一司隶校尉部,内中有十一部以州为通名,如冀州刺史部、豫州刺史部,所以俗称十三州。州名来自《禹贡》和《职方》,因这两篇都是儒家的经典,两篇著作的州名大部分相重,而略有出入,正好提供了十一个互不相重的州名,其中《禹贡》有两个州名雍州和梁州分别被改成凉州和益州(参见图2,见页四四)。

汉武帝时候的十三州,地域十分广阔。北方的州略当今半省、一省之地,南方的州可抵今两三省、三四省之地。除了朔方被并入并州以外,其余十二州的幅员大致由东汉继承下来,到汉末成为正式的行政区划。

^① 由于“州”成了地理区划的通名,所以又制造了“洲”字,以表示水中高地的原意。



图2 西汉十四州部图

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,即魏、吴两国都设荆、扬二州,但是魏的荆、扬二州只具象征性意义,仅占原州地域一小部分而已。直到西晋统一后,州的数目逐渐增加到十九州,幅员才开始明显地缩小。尤其是西北的凉州、东北的幽州、西南的益州、岭南的交州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二十一州的局面,表四(见页四五)就是汉晋之际各州部的分化过程示意。

三国时人称州为“万里之州”,虽是以辖郡数目为说,在当时州的地域也确有地广万里者,如南方的荆、扬、益、交四州就是。西晋的川幅员已大为缩减。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,如上一章已经提到的为报功酬庸而因人设州,又有因侨置需要而置州(详后),还有就是为了巩固中央集权而使州置于割治无常的状态。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,委荆以阍外,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

表四 汉晋之际各州部的分化过程示意

州(部)名 时期	北方										南方				
	司隶	冀州	幽州	并州	朔方	凉州	兖州	豫州	青州	徐州	荆州	扬州	交趾	益州	
西汉															
东汉				└┬┘									交州		
三国	魏										-----				
	蜀														
	吴														
西晋			└┬┘												
			平州			└┬┘						└┬┘	江州	└┬┘	
						秦州							湘州	└┬┘	
														梁州	
														宁州	
	⑬	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	

表中序号①—⑫诸州部同时设置, ⑬—⑭诸州按始置年代先后编号。

济受影响,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(六二七)分全国为十道,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影子。

汉唐疆域相仿,西汉置十四部,而唐初只分十道,道的幅员远比汉的州部为大(比较图3与图2,见页四六及四四)。在北方,唐河南道之大可包容汉豫、兖、青、徐诸州,河北道也能涵盖冀、幽二州;在南方,江南道则比荆州或扬州都要广袤。唐玄宗将十道析分为十五道,成为正式的监察区。两者之间的关系如表五(见页四七)所示。



图3 唐初十道图

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析置的。真正因为地域大广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。天宝元年的统计数字表明,南北户口之比已达四比五。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。这时十五道的幅员大约与汉十四部相侔。

表五 唐代十道到十五道的变化

贞观元年	关内道		河南道		河北道	河东道	陇右道	淮南道	山南道		剑南道	江南道			岭南道
开元廿一年	关内道	京畿道	河南道	都畿道	河北道	河东道	陇右道	淮南道	山南东道	山南西道	剑南道	江南东道	江南西道	黔中道	岭南道

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,小的方镇只当今十几县地,大的方镇则当今一省之地。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。元和时期的四十七方镇可以作为唐后期道(方镇)的代表。(参见图4,见页四八)。

(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,宋初分为十三路,后来逐步增为十五路、十八路、二十三路、二十四路以至北宋覆灭前昙花一现的二十六路。路的分置沿革如表六(见页四九)所示。

十八路是宋代维持最久的路制,元丰二十三路则是较有代表性的路制,《元丰九域志》一书即依据这二十三路编成。二十四路是将首都开封府独立为京畿路。二十六路则是加上北宋末年,在辽亡之后取得燕云十六州,改造为燕山府路和云中府路而成,两路旋得旋失,与北宋俱亡于金。

十八路的幅员除陕西路稍大(与陕西省比)、西川路和峡路稍小(与

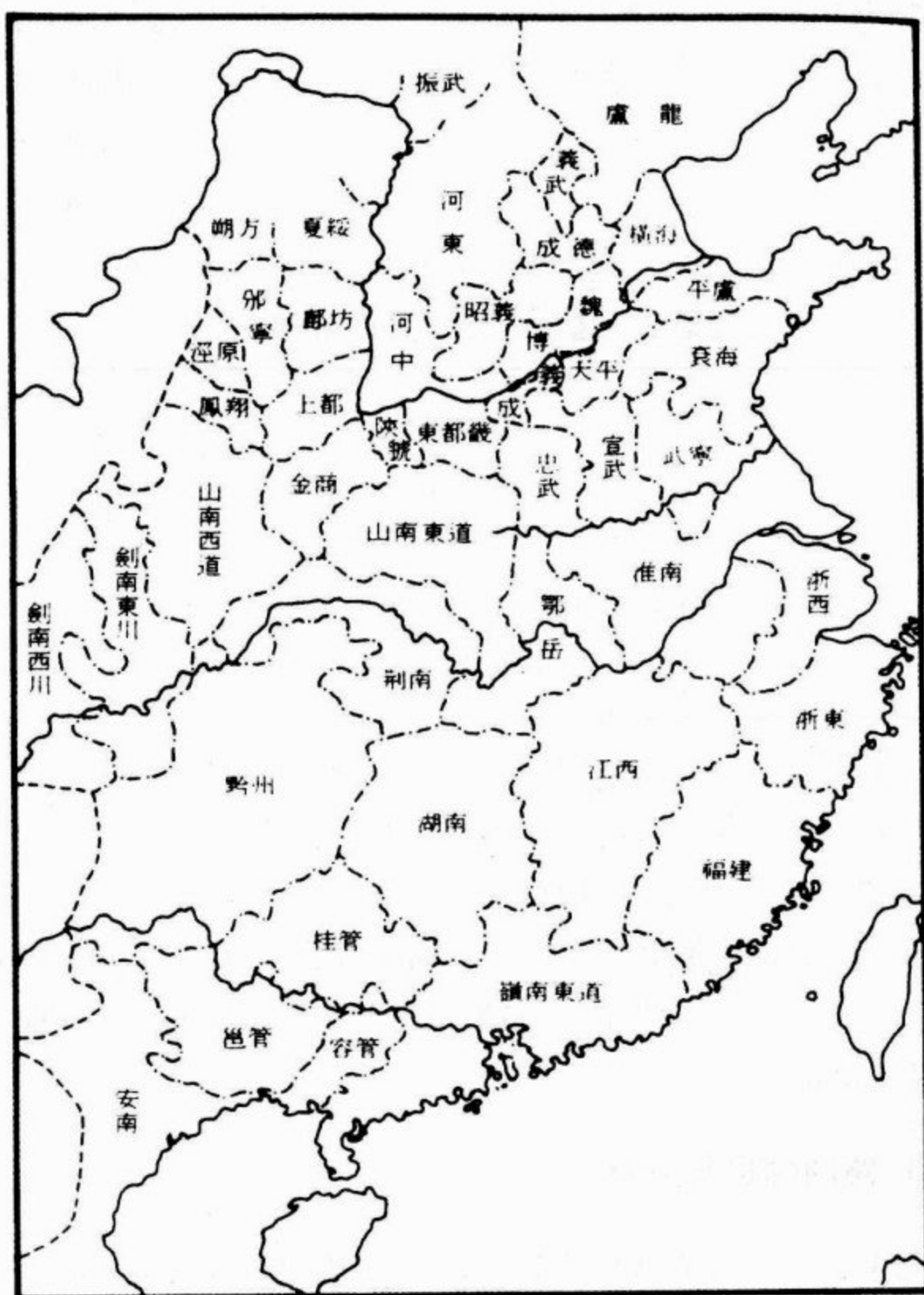


图4 唐元和方镇图

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,京东路与山东省相差很小,广南东路相当广东省,但缺雷州半岛,广南西路略当广西省、海南省和雷州半岛。元丰二十三路的幅员则一般比今省为小。(参见图5,见页五〇)。

女真人灭了北宋以后,在北部中国建立了金朝,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九路变成金大定年间的十三路。

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

表六 宋代各路的分置沿革

宋	初	京東路	京西路	河北路	陝西路	河東路	淮南路	兩浙路	江南路	荆湖路	西川路	峽路	福建路	廣南路	
天	聖	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	
(1023)	十八路														京東西路
元	豐	京東東路	京西南路	河北東路	永興軍路	?	淮南東路	?	江南東路	荆湖北路	成都府路	?	?	?	
略	當今地	山東省	河南大部 湖北西北部	河北大部	陝西、寧夏 及甘肅大部	山西大部	蘇皖北部	蘇南浙江	江西及皖南、 蘇南一角	湖南全省與	四川西、北 部、陝南一隅	四川東、南部 及貴州北部	福建省	廣東大部 廣西及海南	
															方
															南
															方
															北

*淮南東路一半在北方，一半在南方。



图5 北宋元丰二十三路图

被分成东、西两路。南宋时期的总路数在十六七个左右,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)的一片广阔无垠的土地。

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几大政权,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。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、野茫茫的广漠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(参见图6,见页五一)。从七省到十一省的转化过程如表七(见页五二)所示。

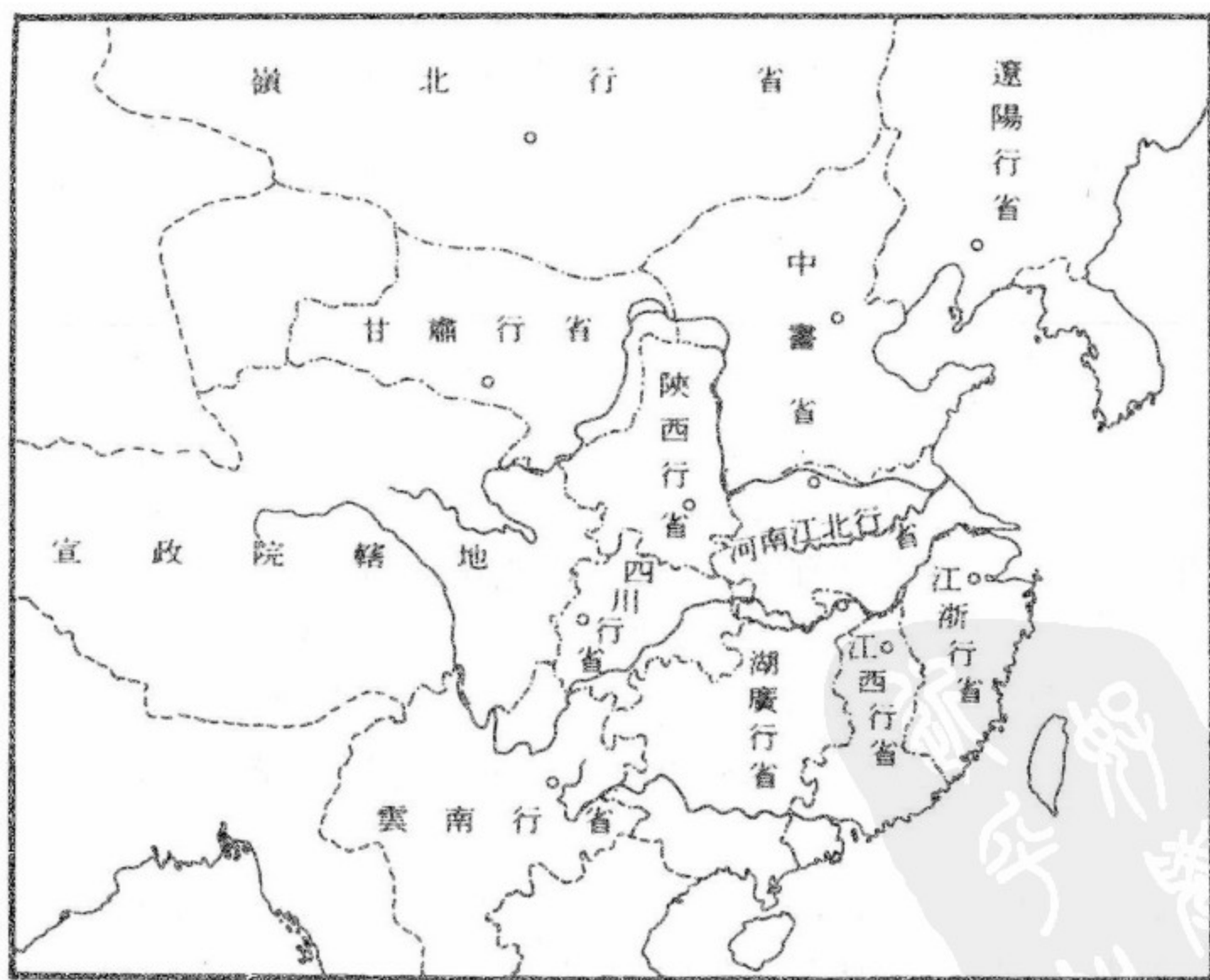


图6 元中期十一省图

但是十一省的幅员仍是太大,从下辖的统县政区数目来看,平均每省约辖三十个单位。如果除去地广人稀的岭北行省(只辖一路)和辽阳行省不计,其余九省平均辖有三十五个统县地区,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。这种情况恰与历代不同,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。

表七 元代七省到十一省的变化

至元十七年(一二八〇)	至顺元年(一三三〇)	略 当 今 地
中书省	辽阳行省	东北以北至北冰洋
	岭北行省	内蒙东部一隅及外蒙以北至北冰洋
	中书省	北京、河北、山东、山西
江淮行省	河南江北行省	江苏、安徽北部、河南、湖北大部
福建行省	江浙行省	苏南、浙江、福建
湖广行省	* ~	湘、桂、琼及黔东、鄂南一隅
江西行省	~	江西、广东(缺雷州半岛)
陕西四川行省	陕西行省	陕西及甘肃东部
	四川行省	四川大部
	甘肃行省	甘肃大部、宁夏及内蒙西部
云南行省	~	云南、贵州西部及缅甸、泰国北部

* 元中期湖广行省比元初幅员要小,其湖北部分大都划入河南江北行省。

除了大而无当以外,元代行省还有另一个毛病是各省之间,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包括有陕、甘、川、宁四省及内蒙西部之地。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”。

这种偏枯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,人民从事游牧采猎的生产方式,自然地广人稀,中原和南方是劳动密集型的农耕地区,人口当然密集,只要各地区都一律建立

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,也同样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十八省,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,在相当于元代南部九省的疆域中,划分成十五省,即两京十三布政使司。元代的一些行省被一分为二或三,如中书省分为京师及山东、山西三省,江浙行省析置为浙江、福建两省等。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。以上情况参见下图(图7)所示:

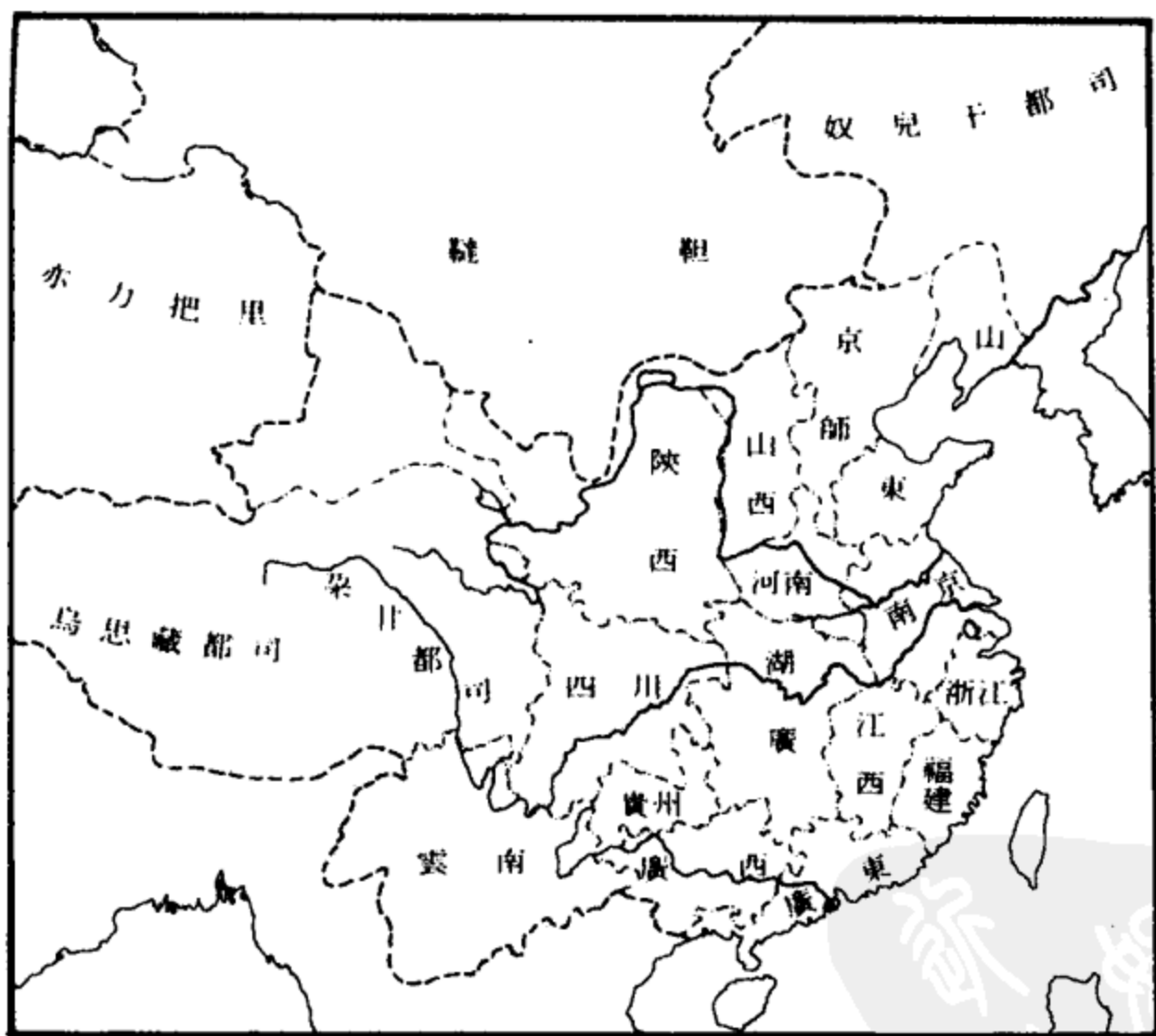


图7 明代两京十三布政使司图

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焦点划出,包括今江苏、安徽全部和浙江北部在内,领有十六府和四直隶州之地。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。

清代兴起以后,几乎全盘继承明代原有的整套行政区划体制,仅只在层次上稍有简化,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,其他十二省基本不动。从明代十五省到清代十八省的变化有如表八(见页五四)。

十八省的区划从康熙年间一直维持到光绪时期,长达两百年而无所更张,是中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,竟还是象征十八省的十八星旗。当然以十八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。清代十八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、沪三直辖市外,未有根本性的变化。

表八 明代十五省到清代十八省的变化

明 代	清 代
京 师	直 隶
山 东	~
山 西	~
河 南	~
陕 西	陕 西
	甘 肃
南 京	江 苏
	安 徽
湖 广	湖 北
	湖 南
浙 江	~
福 建	~
江 西	~
广 东	~
广 西	~
四 川	~
贵 州	~
云 南	~

(五)本章赘言

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是经济因素所造成,将在第八章作进一步的分析。

(2) 不同级政区幅员变化原因有别

在高层政区、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车,甚至可出现双头郡县的怪现象。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逐渐缩减,但到一定限度就打住了。例如唐代有五千万人口,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,对县的幅员来说有一个地域共同体的问题,这个共同体内在地理环境、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限度也很明显。以南方地区为例,今浙江境内,唐代就已设置十个半州,其中十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(第七章将会说到),在方言方面有很大的一致性,而且究其沿革史,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^①,在人文地理方面形成内部相似性很大的共同体,所以幅员一般不再缩小。

福建和江西开发比浙江要晚,在唐朝的时候,州的幅员还较大,福建分为五州,江西分为八州。唐后期的五代十国时期,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),江西也分成十三个州军,自此以后直到清末,统县政区的幅员未再缩小,稳定达九百年之久。可见统县政区幅员的缩减,是有一定限度的。

高层政区也是如此,其幅员不能无限止地减缩。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。

^① 参见周振鹤、游汝杰著《方言与中国文化》第三章,上海人民出版社,一九八六年。

【五 犬牙相入还是山川形便？

——行政区域划界的原则

(一)政区边界的概念

行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。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”。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六百年之久了。

春秋中期(公元前六二七),秦国派遣大军攻打郑国,中途经过晋、周二国,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中立的防护林带。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》曰:“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、野外依然是沿袭老称呼而来。

在秦汉时期,匈奴与秦汉之间也有空地,称为瓠脱。周代的隙地和秦汉的瓠脱对双方政权来讲就是边区,就是缓冲地带,即 frontier。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,以致出现战争,争夺隙地。在战争中各国的攻防是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,渐渐才有陈兵守境之势。《春秋·公羊传》记载昭公元年(前五四一)时候,“叔弓帅师疆运田,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。苏秦说齐宣王曰:“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·河渠书》说齐赵之间“以大河为境”。当其时,各国之间夺城略地,目的就是扩大自己的领域,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数县，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，起先有一条边界错划在阡陌，结果多收了租谷，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、县的边界也不是那么清楚的。例如整个福建地区在两汉时期，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五百公里以上，显然它和邻县之间是不会有明确的边界的。

但是从总的方面说来，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，犬牙交错的原则越占上风，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。

(二)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。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,在《礼记·王制》中就说道:“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。

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,美国东部十三州的界限就是明证。

在中国,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(类似后世的宰相)的赵盾,为了避免杀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“亡不越境,返不讨贼”。可见当时的晋国是以山为境的。以河为境的例前面已经提道“齐赵以大河为境”。战国时期,齐、赵两国不断相向扩张领土,最终止于河水两岸。

以山川为界是如此地天然浑成,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《禹贡》这篇伟大的地理著作。秦始皇统一海内之后,分天下为三十

六郡,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,因此边界也与山川大势有相当程度的背离。两汉魏晋的州界比起郡国边界来,要更符合山川界线。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为小。

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,权置州郡颇多。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郡要小,但州界也多与山川走向相一致。三百多州分为十道,这十道又与自然地理区域相符合(详见第七章),这样双重的关系对后世影响很大。一方面,十道后来分成十五道,到唐后期又衍化为四十多个方镇,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,成为一个完善的形胜之区、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;唐代后期藩镇割据,以及由其引起的五代十国分裂局面中,就多有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,骨子里的思想就是,倘使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、吴鼎足而三,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,盘踞十二年之久。是后来蜀汉的榜样。东晋十六国时期,这里又建立成汉国;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萦绕,东面和东南被巍巍太行山所包围,整个高原雄踞于华北大平原之上,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合并的王国,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。秦汉之际赵佗就在此建立南越国,延续至百余年之久。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,因此从秦代一开始,统治者便有意地采用犬牙交错的原则与之相抗衡。隋唐时期之所以强调山川形便原则,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,这一原则更发展得淋漓尽致,以致使部分行政区划与自然地理区域相背离。

(三) 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,在周勃等大臣的帮助下,肃清了吕后的党羽,登上了汉文帝的宝座以后,给割据岭南的南越国主赵佗寄去一封信,说明自己当上皇帝的合法性,建议汉与南越罢兵停火,和平相处。信末并附了这么一段话:“朕欲定犬牙相入者,以问吏,吏曰:‘高皇帝所以介长沙土也’,朕不得擅变焉。”

由汉文帝的信中我们可以猜到,赵佗起先一定给汉廷发去一信,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,在两千年后的今天,竟然还能看到这条有名的边界的原貌。一九七七年,湖南长沙马王堆汉墓发掘出极为珍贵的西汉初期的帛地图(见图8,见页六四)。这张地图上南下北,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。

进一步我们又可发现,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,却并不属南越国,而属南岭以北的长沙国,可见南越与长沙之间又并不全是以南岭为界。文帝复赵佗信中所谓的犬牙相入,指的正是两国边界

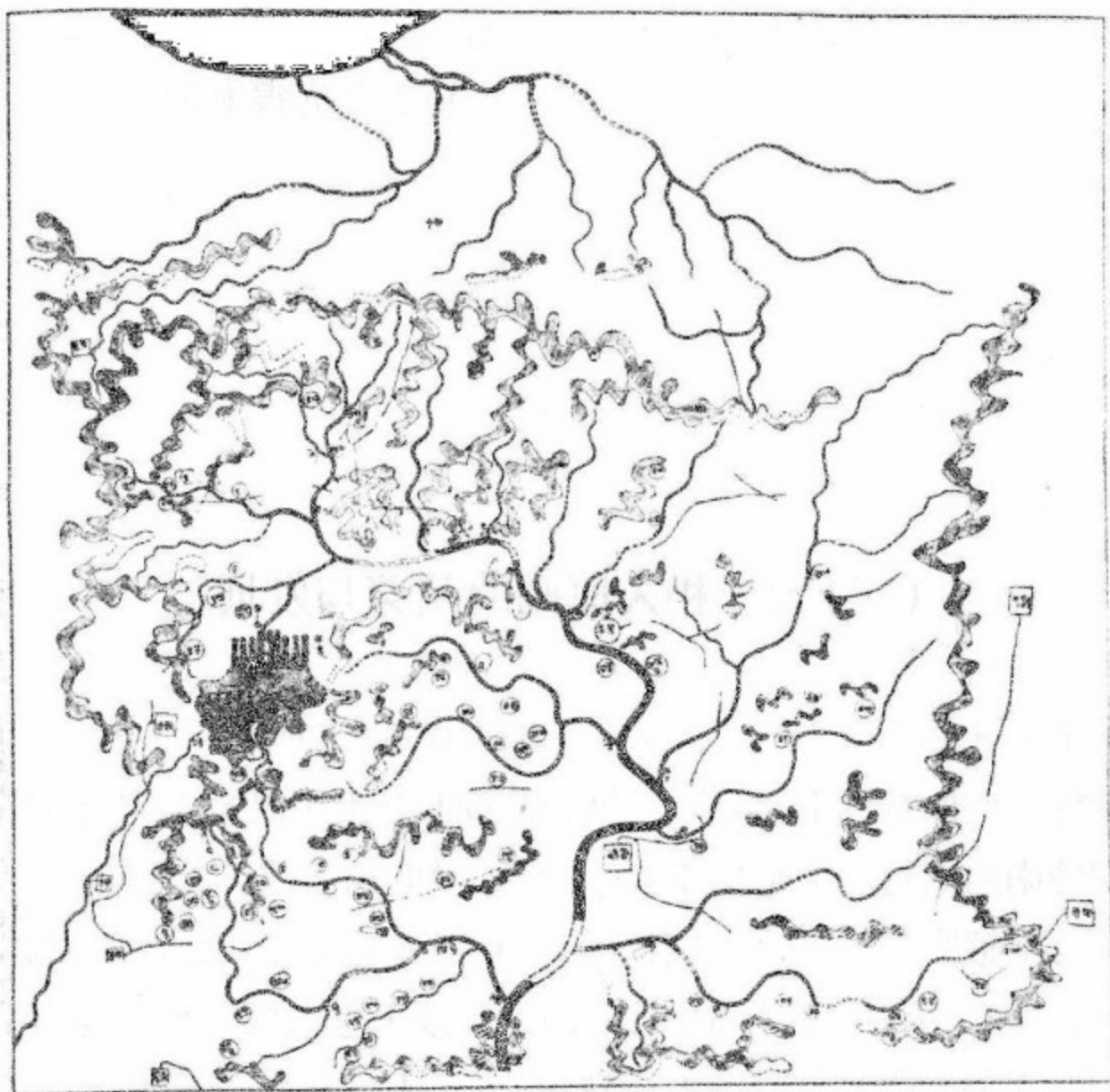


图8 马王堆三号汉墓出土帛书地形图复原图

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,所以极想将边界调整到与南岭重合,以便能恃山为险,保持割据局面的安定。而这也正是汉文帝不肯答应的原因,因为在他那方面,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太过遥远,又是花了很大力气才最后征服的领土,尽管已派了五十万戍卒前去守卫!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斗入岭南,还使象郡的谭城县越过岭北。这一状态,使后来汉武帝的军队得以在很短的时间内,就一举击败南越国的抵抗,将岭南地区统一到汉王朝之中。

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。汉代比秦代更进一步,从长沙国分置桂阳郡和零陵郡,并使这两郡的南界更远地伸入岭南地区。桂阳郡南界直达今广东英德,零陵郡南界则接近广西的柳州,同时又使岭南新置的苍梧郡北界越过岭北,临近今湖南的道县,形成一条更加曲折离谱的郡界。其目的,明显地是为了更牢靠地控制岭南地区。

犬牙相入的原则不但应用在地,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·孝文本纪》载:“高帝封王子弟,地犬牙相制,此所谓磐石之宗也。”《索隐》解释说:“言封子弟境土交接,若犬牙不正相当而相衔入也。”“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。

秦汉时期萌芽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,犬牙相入的措施也并未弃而不用。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号州(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(后改武

宁军节度使,参见图4)。这件事在二十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”的原故,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,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正骄横跋扈,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也,有一利也必有一弊,不可以后事之非来否定前事之是。

但是毕竟唐代后期呈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,犬牙相入原则的使用则更为普遍。

宋代的州府跨越重要山川的比唐代要多。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交错的曲折状。两汉的豫章郡与唐后期的江南西道和今天江西省几近全等,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。又北宋的河东路既缺西南一角,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,但却有河东一隅与豫西一角之地,而且更重要的是已越过秦岭,领有商州。虽然商州很小,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。南宋路的分划虽然沿袭北宋未有大变,但改变的想法已在酝酿之中,后面将会详述。要之,宋、金两代出于加强中央集权的需要,已发展了犬牙相入原则,但最根本的变化还产生在蒙元帝国建立之后。

(四) 犬牙相入原则的极端化及肥瘠搭配原则

元代是犬牙相错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,犬牙相错原则都走向了极端。

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,悬殊也很大,大的如山西地区,只设两个半路,一路有半个今省那样大;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相入,以至于产生许多飞地——与本路地域不相联接的属地。

但是最能体现犬牙相错原则极端化的实例则是行省的划界。元代行省幅员过于辽阔,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,加之行政区划层次既多又复杂,为着防止分裂割据现象的发生,唯一的手段只有利用犬牙相错的原则。因此元代的省完全一反过去汉州、唐道、宋路的划分方法,无视历来与划界密切相关的几条最重要的山川边界——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。

其中的陕西行省越过秦岭而有汉中盆地,湖广行省以湖南、湖北为主体而又越过南岭有广西,江西行省也同样跨过南岭而有广东;河南江北行省则合淮水南北为一;中书省直辖地却跨太行山东西两侧,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，但其北面屏障秦岭业已撤去，难于养成长期割据的气候。

行省这样划分就使所有山川之险完全消解。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。唐道的分划是以横向为主，元省的分划却以纵向为重（比较图3和图6）。

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分划，所以唐初的十道，大都是横长竖短，河南道由山东半岛到豫西山地，江南道从东海之滨到贵州高原，横向长度都在一千公里以上，纵向却只四五百公里，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，河东道阨于太行与黄河之间，河北道为勃海的太行所限。元代分省的志趣与唐代分道相反，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，储氏此说尚未完全搔到痒处，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,犬牙相错极端化的做法虽然发生在元代,但其思想在南宋已经萌发。伟大的民族英雄文天祥就写道:“宋愆五季之乱,削藩镇,建郡邑,一时虽足矫其尾大之弊,然国已寢弱。故至一州则破一州,至一县则破一县。中原陆沉,痛悔何及!今宜分天下为四镇,建都统御于其中,以广西益湖南而建阊于长沙,以广东益江西而建阊于隆兴(南昌);以福建益江东而建阊于番阳;以淮西益淮东而建阊于扬州。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。”

文天祥的建议几乎与元代南方几省的分划完全一致,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,认为必须多头突击,又为了使地大力众,必须合两路为一,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,但却只有一个突击方向,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,以江南西路的广南东路组成江西行省,以江南东路的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合了一句老话:“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,还可发现,元初七省的分划完全是南下军事征服行动的直接后果,后来的十一省则是根据行政管理需要,再作进一步调整所形成。这点留待后面再予以论述。任由上述情况看来,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,必定要伴生许多弊病,如地方无险可守,于长治久安颇为有碍;再则纵向建省,将不同气候土壤的地理区域合而为一,对农业经济发展带来不利(详见第七章);三则行省地域过大,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错的原则,而是从另一个方向造成新的犬牙相错区域。

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、唐后期江南两道的范围,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。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。元代犬牙相错之区只留下陕西一省。但是明代新的犬牙相错形势又产生了。

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(一三六八)他以金陵与凤阳为两个中心,画出一个包括淮北、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。元代虽厉行犬牙相错的原则,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,包括十六府和四直隶州,其西北角直达今安徽砀山,离北京的南端不过一百多公里。

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作法如同把人腰斩。

南京属下的府,也同样存在犬牙相错的现象。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,又使其领域踞淮河两岸。

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向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,以和京师的南界成犬牙相入状态(见图9,见页七一),这条界线几经调整,直到解放后才由曲折状变成直线,但河南省兼有河北地的现象依然存在(参见图10,见页七二),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。

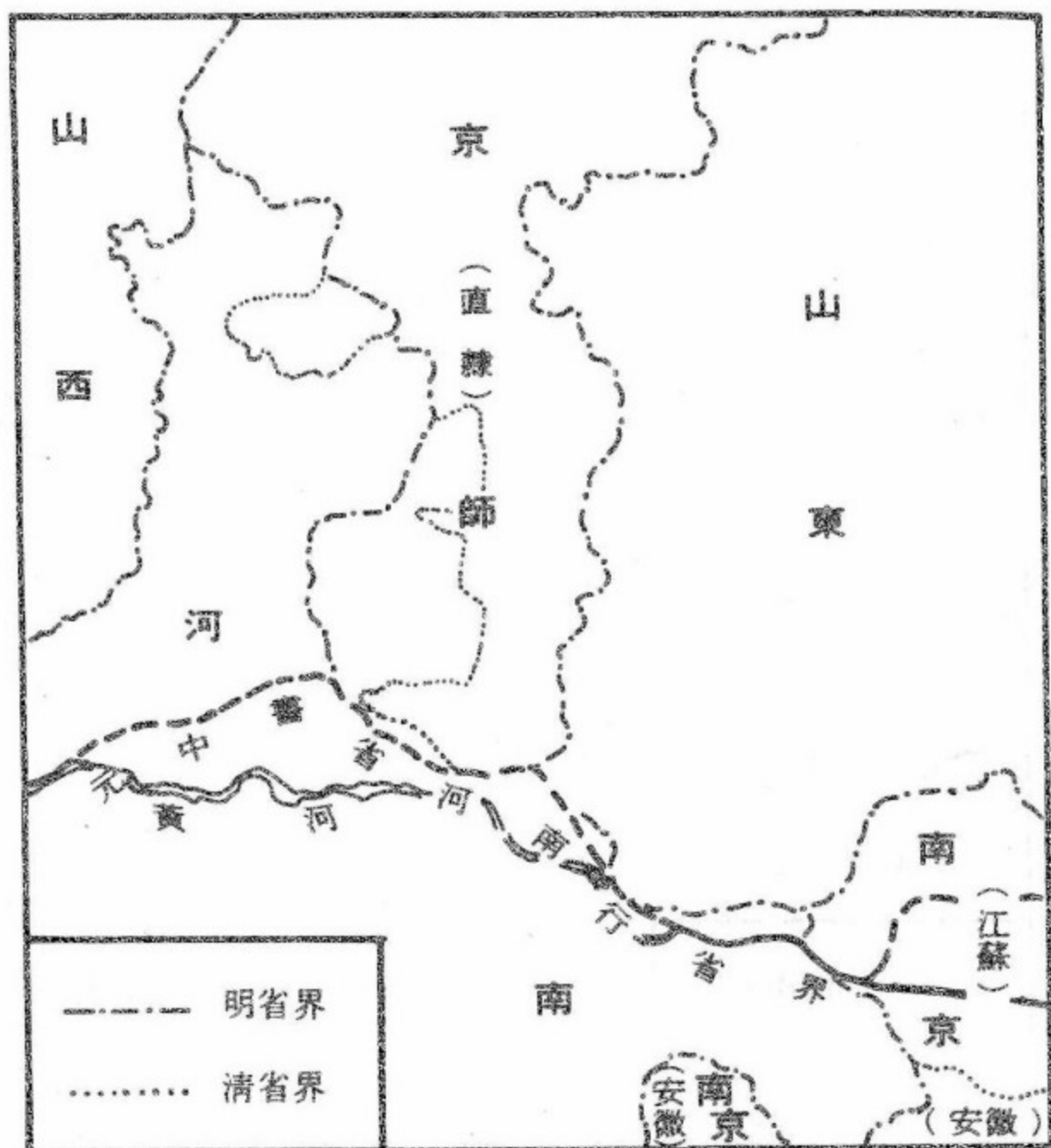


图9 明清河南京师(直隶)边界犬牙相错图

第二个是广东省。宋代的广西比广东有长得多的海岸线，因为今属广东的高州化州一带及雷州半岛，今海南省为广西所有。元代也沿袭这一分界而立湖广行省和江西行省。但元代在湖广行省下又将宋广西沿海地带，即高、化、雷、钦、廉诸州与海南岛组合为海北海南道宣慰司。明王朝建立以后，分建广东、广西二省，但不恢复宋代原有分界，而是将元代的海北海南道划归广东省，造成广西没有一寸海岸线，以及钦廉地区几乎与广东不连接的现象。这一犬牙相入的分界为清代、民国所继承，解放后，钦廉地区时归广东，时归广西，最终还是回到广西。

第三个是贵州省。该省是明永乐十一年(一四一三)分湖广、四川、云南三省所置。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以及瓮安、余庆等地都属四川，而非贵州

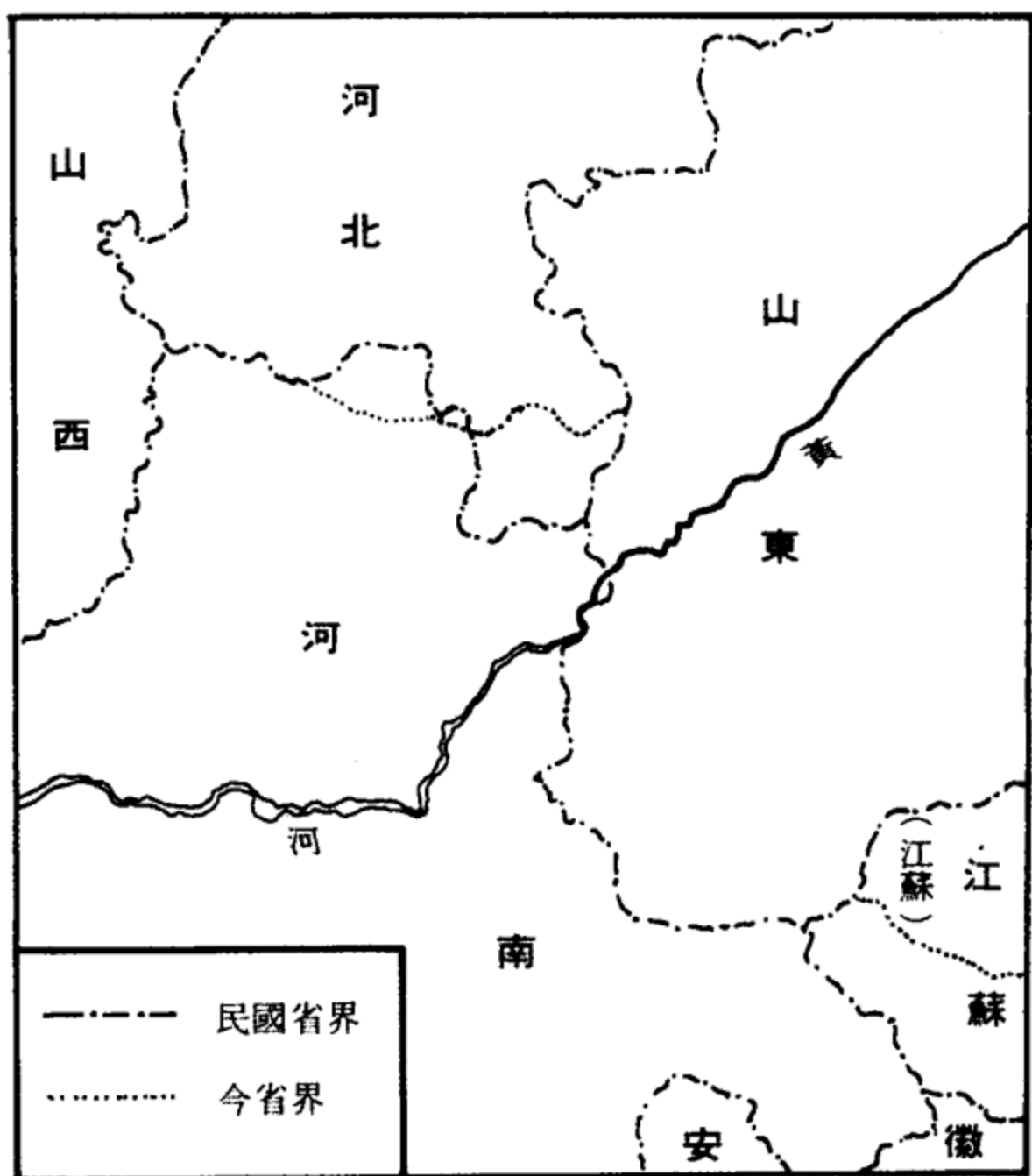


图 10 近今河南河北边界犬牙相错图

所有。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，以原岳州府北界为省界，都不费什么思量。只有江南省分成江苏、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。历史上农业经济重心的转移是由北而南，本来淮北地区经济文化都相当发达，汉晋时期所

谓“汝颖之士利如锥”。唐代以后，淮南地区发展很快，有扬（州）一益（州）二之称。南宋以降，则江南地区之发达居于全国之首，淮南、淮北已瞠乎其后。至明代时期，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，也只能说其情有可原。



【六 外重内轻还是内重外轻？

——行政区划变迁中的政治因素

在分析了行政区划诸要素的历史变迁以后，我们应当小结一下政治因素在这些变迁过程中所起的作用，并且讨论政区变迁和历史上治乱相乘与统一分裂的关系。

（一）内外轻重的转换

从秦代到民国，中国历史上所发生的变化，概括起来不过只是一治一乱、统一分裂的循环往复而已。常人感叹的“天下治世少、乱世多”，和平话小说作者总结的“天下大势，合久必分，分久必合”，都体现了这一不变的循环规律。那么产生这一循环的根本原因是什么呢？古人用内外轻重之说来进行解释。

所谓“内”，指的是中央政府或中央集权，“外”则是地方政府或地方分权。在中央集权削弱、地方分权偏重的时候，就被称为“外重内轻”，反之

则为“内重外轻”。外重内轻可能引发割据分裂局面，促使统一王朝走向瓦解，这是汉、唐两代的教训；内重外轻虽无割据之忧，却使地方失去绥靖御侮能力，在内忧外患交加的情况下，就要导致亡国的危险，这是宋、明王朝的结果。因此古人所追求的理想目标是轻重相维，也就是在中央集权的前提下使地方有适度的分权，但是要做到这一点并不容易。轻重相维是一种不稳定的平衡状态，一旦处置失当，就会失去平衡，不是向外重内轻滑坡，就是向内重外轻倾斜，因此历史总是循环不已，周而复始。当然每一个循环都不是简单的重复，而是吸取前代教训以后的提高。

除了以内外作譬喻，中央和地方关系还可称为干枝关系、首尾关系、本末关系。西汉中期削弱诸侯王国的措施叫做强干弱枝或大本小末；唐后期的藩镇割据的现象被形容为尾大不掉。但是无论是内外，是干枝，是本末，是首尾，矛盾的主要方面总在内，在干，在本，在首这一边。对历代统治者来说，保持一姓专制政权的长期统一和稳定是最高的政治目的，因此对地方安宁的重视超过对地方发展的关心，统治政策的制定也就往往偏向高度中央集权的那一端，而只授予地方当局以最低限度的必要权力，维持老百姓的最低生活水平。为后人企羡不已的汉代吏治，也不过只达到“政平讼理，百姓无愁怨”而已。

但是高度的中央集权并不总能维持得住，当地方多事之秋，亦即连温饱水平也不能满足而引起农民起义，或是因统治权力分配不均而爆发内乱时，中央政府又不得不下放一定的权力，以便地方政府有能力镇压起义和叛乱，以维持王朝的生存。然而每一次权力的下移并不是正好停留在轻重相维的中点，而是摆向极端地方分权的那一端，于是分裂局面出现，乱世到来，统一王朝走向崩溃，各种势力进入逐鹿中原的混乱舞台，直到最强有力者夺得政权，建立新的王朝，于是统一重现，治世开始。新统治者接受前朝的教训，寻求最佳的中央集权方式，钟摆又摆回到高度集权的另一端，一部中国政治史就在外重内轻和内重外轻的两端往复摆动，同时又一步紧似一步地走向极端的中央集权。

从具体的朝代看来，秦汉两代可以算作轻重相维的时期。秦之速亡非由于地方权力太重，而是因为苛政大甚，所以“时则有叛人，而无叛吏”。直到东汉末年才出现极端地方分权，引起军阀割据，造成三国鼎立局面。西晋统一以后实行封建，外重内轻现象变本加厉，促使西晋王朝

早早就在八王之乱中覆灭。此后的东晋南朝和十六国北朝对峙时期，一直处于轻重失序的周期，乱世从东汉末年算起整整延续了四百年之久。

隋代和唐前期又一次达到轻重大体相维的态势，当然在接受汉末的教训之后，中央集权更加强化。但是为了平定安史之乱，唐代政府不得不把权力再次下移，唐后期又从治世转入乱世，部分方镇拥兵自立，形成割据，其他方镇的分权则可上比汉末的州牧。唐王朝与藩镇偕亡以后，全面分裂的局面再度出现，从唐中期到宋代重新统一，混乱的形势也贯穿了两个世纪。

因此从秦汉到五代十国可以看成是从轻重相维到外重内轻的两次反复过程，也是由统一到分裂以及由治而乱的两个循环。长达千年以上的这一历史变迁，深刻地教育了宋代统治者，使他们意识到轻重相维的局面固然不错，却是不牢靠的，要想防止出现外重内轻的弊病，没有别的办法，只有走内重外轻的道路，这就是宋代绝对专制的思想基础。于是，宋代不但尽收地方之权于中央，而且集中央之权于皇帝个人手中。

元明清三代中央和地方的关系与宋朝一脉相承，乃以中央官员分掌地方大权，实际上再无真正的地方分权可言。因此自宋代以后，中国历史上不再出现因割据而产生的分裂局面。金与南宋的对峙是由异族入侵而引起，并非地方极端分权的产物。内重外轻之弊历久而愈显，宋以后王朝的覆亡多由外力所造成。宋一亡于女真，再亡于蒙元；明亡于满清；而清几乎亡于东西方列强。然而只要无强敌压境，即使国势浸弱，地方凋蔽，总还能勉强维持专制政权的延续，所以统治者非不明白内重外轻之病，但与外重内轻相较，则宁愿两害相权取其轻。于是终中国封建王朝之世，内重外轻之病已不能去。

（二）政治主导原则

行政区划作为地方政治制度的一翼，其创设和变迁，首先要服从于

政治目的和政治需要，因而两千年来政区诸要素也就随着内外轻重关系的钟摆来回摆动，未尝稍息。

政区层级最明显地体现于中央和地方关系的变化。就中央政府的主观愿望而言，是力图尽量简化层级，以便加强对地方的控制，只有在形势不许可的情况下才被迫增加层级。秦汉时期的郡县二级制正是轻重相维的体现。层次简单既有利加强控制和提高管理效率，也就可以让地方享受较大的分权，既促进地方发展，又不担心割据分裂。后人念念不忘的秦汉雄风和盛唐气象，实际上是中央和地方共同参政的结果。如果地方毫无实权，即使社会经济发达，也只能造成宋代积弱的局面。

当然隋唐时期的州县二级制，已比秦汉不如，地方的军权、财权和部分行政权已被剥夺，但大致尚能维持中央与地方的正常关系。这是汉宋之间的过渡时期。隋唐的统治者接受汉末的教训，一方面既要削弱地方分权，同时又不愿增加层级。

作为外重内轻的表征的三级制，无论在汉在唐，都是被迫采用的。在汉是由于镇压黄巾起义，而把监察区改为行政区，在唐是为了平定安史之乱而于各地遍设方镇。因此中央和地方关系出现由轻重相维到外重内轻的两个循环，在政区层级上就表现为从二级到三级的再次反复。

既然两级制是轻重相维的体现，那么当宋朝实行内重外轻政策时，为何不在废方镇后恢复二级制，却采用三级制呢？这是因为势有未能。宋初的确一度想复二级制之旧，但是作为统县政区之府州军监幅员太小，数目太多，不得不在其上面加上路一级区划。从权力的实质而言，路只是各监司（即各职能部门）的工作范围，不像魏晋的州那样是严格意义上的一级地方政权。甚至从区划上看，其形态也和其他三级制的高层政区有所不同。

在第三章里说过，北宋的路是以转运司路为主，所谓至道十五路、元丰二十三路都是以转运司路为计，但这只是理论上的说法。在当时对于路的计算并不那么刻板，而是以实际情况来看待的。也就是说，哪一个地区是哪一种监司路重要，就以哪种路作为计算标准。

譬如西北地区是与西夏国对峙的前线，转运司和提刑司都只分永兴军路和秦凤路两路，而安抚司由于前敌任务重，所以分成六路，亦即由上述的两路各分成三路：永兴军路、鄜延路、环庆路，秦凤路、泾原路、熙河

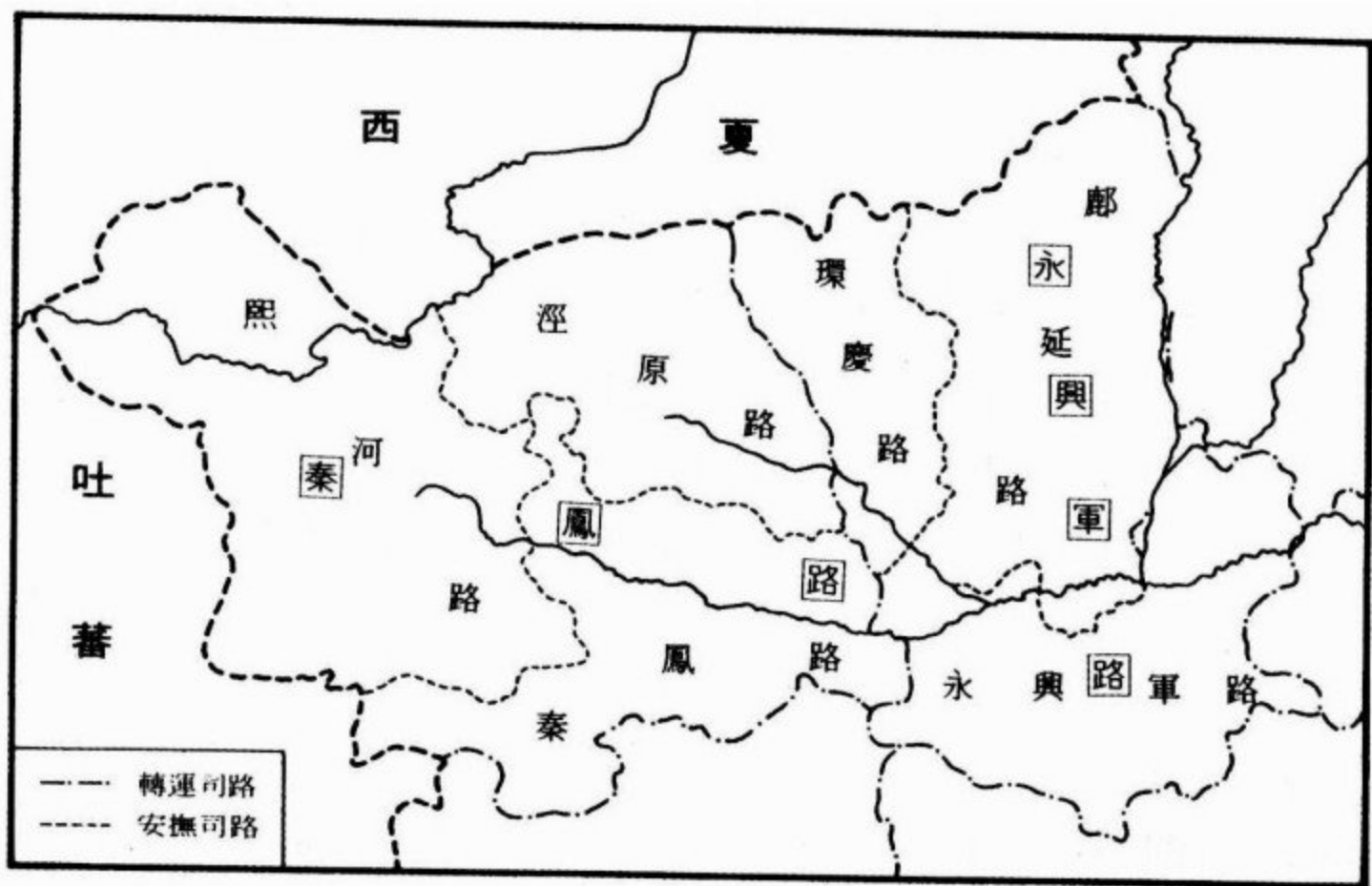


图 11 北宋陕西转运司和安抚司分路图

路(见图 11, 见页七八)。除永兴军安抚司路外, 其他五安抚司路都与西夏或吐蕃接境, 所以统称西北五路。这一统称在两宋已经定型, 甚至正式标在地图上。现在还保存在日本内阁文库的珍本古籍——宋本《历代地理指掌图》中, 有一幅《圣朝升改废置州郡图》, 在西北边境诸州之中就单标上“五路”的字样, 而不详写路名(见图 12, 见页七九)。更特别的另一幅《圣朝元丰九域图》, 文字说明是二十三路, 图上标的却是二十七路, 原因就是西北的六个安抚司路和其他二十一个转运司路同时并列。由此可见宋人并不把路当成一级正式完善的高层政区。而且后人也往往认为宋代陕西是分为六路而不是两路, 如《元史·地理志》就是这样写的。今人读图若以为宋代曾存在过二十七路的体制, 那就错了。

宋代分路的这种形态, 前无古人, 后无来者, 完全是内重外轻的产物, 路不但在权力方面, 而且在区划方面也不是完善的一级, 因此宋代的行政区划层级只能算虚三级制。

元代的多级制是长期战争状态以及综合各种制度的结果。行省只是中书省的分支权力机构, 本来并非一级正式的地方政府, 这是内重外轻的另一种表现形式。路府州县是正式的行政区划, 名为四级实则两级, 因为府同路, 而州似县, 因此也有人把元朝的行政区划看成是二级

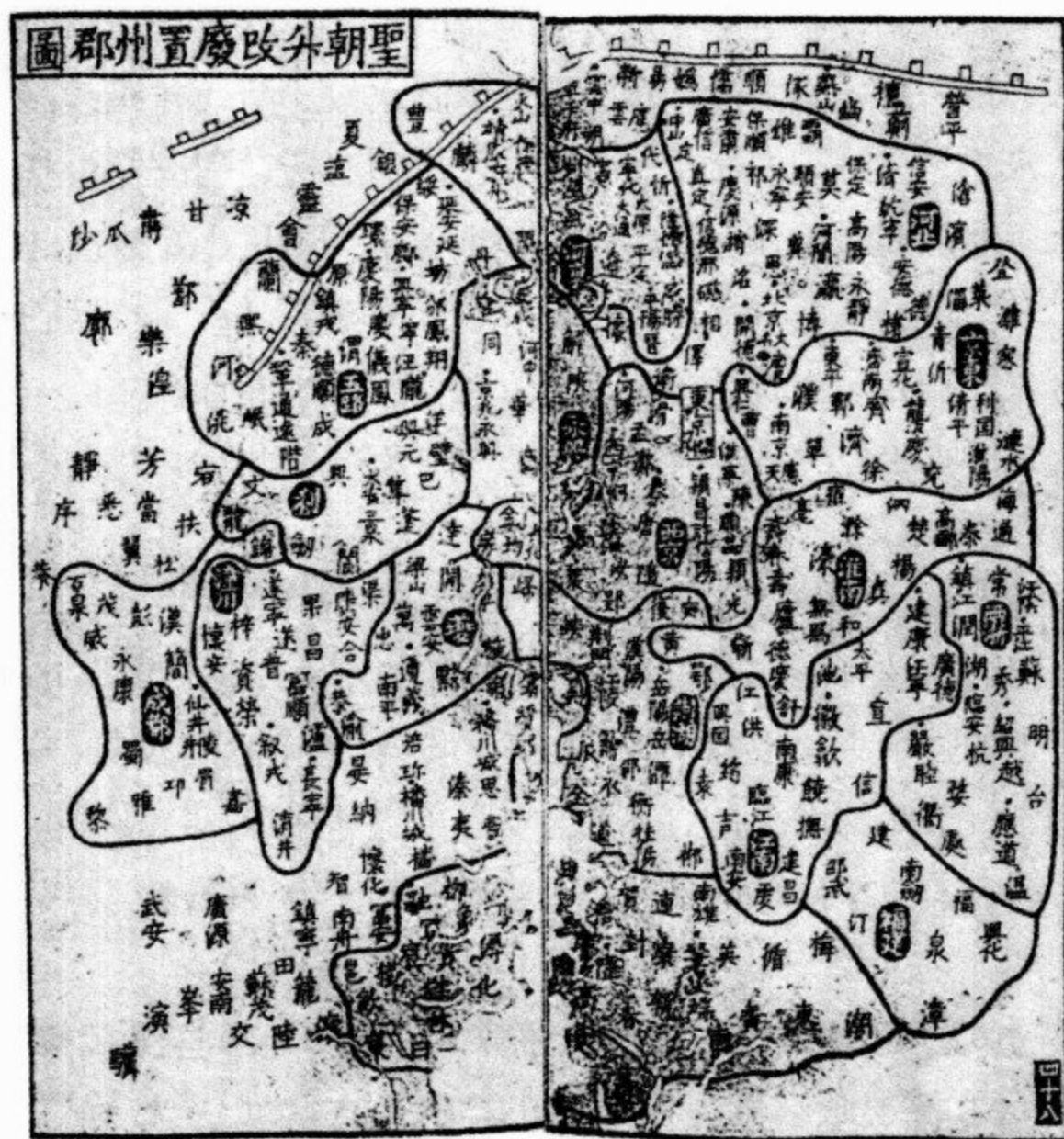


图 12 宋本《圣朝升改废置州郡图》

制。当然,行省后来实际上成为高层政区,所以元代还应算作是三级制。对于一个版图十分广袤的帝国,要实行完全的二级制是很困难的,因此元代中央对地方的控制不以简化层级的办法,而是以犬牙交错的手段来体现。

明代以后更加强化内重外轻的措施,于是一方面简化元代形式上的多级制,另一方面又使高层政区三司分立,不但事权分散,而且三司的地域范围也呈复式状态。第三章中已举出山东按察司与布政使司不同区域的例子。其实都指挥使司(行都指挥使司)与布政使司之间的出入更为复杂。如山西布政使司统太原、平阳、潞安、大同四府及汾、辽、沁、泽四直隶州;但山西都司却只管大同府以外的州府,大同府与内蒙西部的卫所则归山西行都司所辖。这种地域上的交叉使明代的高层政区也成为不十分完善的一级。

清代一方面将政区层级进一步简化到完全的三级制,以加强中央的

集权；另一方面却使地方权力形成五级，即总督、巡抚一级，布政使一级，道员一级，知府、知县各一级，以收互相牵制之效。清代省级政区虽然不存在复式形态，但在权力结构上却造成总督和巡抚之间以及督抚与布政使之间相互掣肘的状态。清代十八省除直隶、四川只置总督，山东、山西、河南只置巡抚外，每两、三省组成一个总督辖区，每一省又置一巡抚，这样在督、抚同驻一城的情况下，就要产生矛盾。如闽浙总督与福建巡抚同驻福州，则福建一省的事务，督、抚总要互不卖账，中央也得以经常干预，以收控制之效。

层级是行政区划体系的基础。中央政府乃是以地方区域的层级作为政治组织的系统，因此政区层级必然要随着中央与地方关系的变化而变化。为了加强中央集权，总是尽力简化层级，不设高层政区；无法简化的，就使之虚化；无法虚化的，就使之成为不完善的形态，或者更进一步使政区层级与权力等级不相一致，这就是两千年来政区层级变化的概况。

政区幅员的变化没有层级这么复杂，其总趋向是县级政区相对稳定，统县政区和高层政区则在逐渐缩小趋势中有些波折，反映了在中央与地方的关系中，内重外轻倾向的逐步加深。例如隋唐与秦汉大致都可看成轻重相维时期，但前者的中央集权程度已比后者强化，统县政区幅员也就明显比后者要小。而且即使以汉与秦比，唐与隋比，幅员也是显著缩小，内重倾向，一代紧似一代。只是当宋代走到极端，州府幅员大小，举一州一府之力，无法安内攘外之后，明代才接受教训扩大统县政区的幅员，但到清代又小了下去。因为幅员就是地方政府的权力圈，圈越大，实力越强，这是中央政府所不愿看到的，统县政区如此，高层政区也如此。汉末的州有七八十县的地域，后来逐渐减少到南北朝末年的六七县的规模。道、路、行省也莫不如此。

在层次与幅员之间，有一定的依存因果关系，如统县政区幅员足够大，层级就可减少；若幅员太小，则层级不得不增加。前者如秦汉，后者如宋代。但是从中央集权的需要来看，却是想收两面之利，既要简化层次，又要缩小幅员，因为“层次太多，则有梗阻之病；幅员太广，则有隔膜之虞；职权太尊，则有尾大之惧。”即使层次无法再简，也要使高层政区成为中央官员的施政分治区域，削弱其地方政府的性质；即使幅员不能过

分缩减,也要尽量分散地方官员的事权。目的只是一个——强化中央集权。

作为第三个要素的政区边界,起初是当成防范措施,而有犬牙相入原则的制定。然虽有此措施,尚不妨害行政区划与自然地理区划基本一致的态势。但是越到后来,犬牙相入原则越居上风,山川形便原则渐渐居于次要地位,于是量变引起质变,致使行政区域的分划与自然地理区划逐渐背离,高层政区多非形便之区。这一变化倾向也是由于内重外轻趋势的强化所造成。

政区的层级、幅员和边界三个要素的历时演变主要是出自于政治目的和政治需要,从上面的叙述已可了然。这或许可以称之为政治主导原则。尤其犬牙相入是纯粹的政治手段,层级的波动也基于政治形势的变迁,只有幅员大小的变化除政治原因为主外,还有经济及其他因素的作用。行政区划作为一种政治现象,其要素随着政治环境的变化而变化,正是天经地义的事。至于政治以外的因素对于行政区划的影响,将在下面有关的章节中论述。



■七 从基本一致到部分背离

——行政区划与自然地理区划的关系

行政区是在地理环境的背景上所划定的政治空间,因此在人为的政区和天然的地理环境之间就存在着契合与否的问题。地理环境是由地貌、气候、水文、土壤和生活于其中的植物、动物等因素组成的复杂的物质体系。中国自古以农立国,对于地理环境的地域差异有很深刻的认识,因此在划分行政区域时就注意到尽量使之与地理环境相一致,以有利于农业经济的发展,维护王朝的稳定。但是随着中央集权的逐步强化,政治因素的作用越来越大,行政区划的地理环境的一致性就越来越差,尤其是高层政区在古代中国社会的后期已和地理环境有相当大程度的背离。

(一) 古代对自然地理区域的认识

(1) 自然地理区划的概念

浩瀚的沙漠、无边的海洋、险峻的高山、坦荡的平原……,地理环境

的地域分异现象是显而易见的。根据各地理要素的差异,人们经常把地球表面或某一特定地域分成不同的地带和地区。如根据温度的不同,可以分成温带、亚热带和热带;凭借水分条件的差异又可划为湿润、半湿润和干旱、半干旱地带;依照地形地势的起伏又有山地、丘陵、盆地、平原、高原的区别。

如果根据各地理要素的共同作用,则可以进行综合自然地理区划工作,以综合反映不同地域的自然地理环境的相似性和差异性。一般地说,气候(主要是温度和水分条件)和地貌(地势起伏与山川排列等)是自然地理环境中的两个基本因素,划分自然地理区域主要是根据这两个因素的综合影响,并参考土壤和植被两个重要因素的差异。当然,根据不同的标准,会有不同的自然地理区划方案,但大致说来,各种方案都相去不远,尤其几条重要的地理界线,不但今天的地理学家们没有分歧或分歧不大,就是古人和今人的看法也没有什么出入。

按照最近的综合自然地理区划方案,中国可以分成三个大自然区,即东部季风区、西北干旱区和青藏高寒区,这三大区又可进一步分成七个自然地区和三十三个自然区(见表9,页八四和图13,页八五。表中无关的自然区名称已略去)。东部季风区约占全国陆地总面积的百分之四十五,其人口占总人口的百分之九十五,过去、现在和将来都是中国最重要的农耕区。其内部地域分异的主要因素是随纬度变化的温度,所以自北到南可以细分为四个自然地区。西部干旱区的主导分异因素是由距海远近而产生的水分条件差异,所以分成东西两个自然地区。青藏高寒区的环境差异主要是由地势高低所引起的垂直变化,水平地带性变化居次要地位,所以全区只作一个自然地区。

(2) 对外部疆域自然环境的认识

最有意义的是,中原王朝的历史疆域和自然地理区域竟然密切相关。秦帝国的版图正和除东北以外的东部季风区大体一致,如果后者再加上西北干旱区中的Ⅱ(V)22鄂尔多斯高原区(即前后河套和西套地区),则两者竟完全吻合!不但如此,东部季风区与西北干旱区的界线还与战国时期秦、燕长城的走向惊人地一致(比较图13和图14,见页八五和八六)。

表九 全国三大自然区、七个自然地区和三十三个自然区

大区	自然地区	自然区
I. 东部季风区	(I) 东北湿润、半湿润温带地区	1.—3.
	(II) 华北湿润、半湿润暖温带地区	4. 辽东、山东半岛落叶阔叶区 5. 华北平原半旱生落叶阔叶林区 6. 冀晋山地半旱生落叶阔叶林、森林草原区 7. 黄土高原森林草原、干草原区
	(III) 华中、华南湿润亚热带地区	8. 北亚热带长江中下游平原混交林区 9. 北亚热带秦岭、大巴山混交林区 10. 中亚热带浙闽沿海山地常绿阔叶林区 11. 中亚热带长江南岸丘陵盆地常绿阔叶林区 12. 中亚热带四川盆地常绿阔叶林区 13. 中亚热带贵州高原常绿阔叶林区 14. 中亚热带云南高原常绿阔叶林区 15. 南亚热带岭南丘陵常绿阔叶林区 16. 南亚热带、热带台湾岛常绿阔叶林和季雨林区
	(IV) 华南热带湿润地区	17. 琼雷热带雨林、季风林区 18. 滇南热带季雨林区 19. 南海诸岛热带雨林区
II. 西北干旱区	(V) 内蒙古温带草原地区	20. 21. 22. 鄂尔多斯高原干草原、荒漠草原区
	(VI) 西北温带及暖温带荒漠地区	23. 阿拉善高原温带荒漠区 24.—27.
III. 青藏高原区	(VII) 青藏高原地区	28.—33.

这并非偶然地巧合,而是说明先秦时期,农耕民族对于自然地理环境已有深刻的认识,农耕文化区已经推到了极其合理的北界。季风区(除东北气温较低外)是最适宜的农耕区,所以燕、秦长城筑在该区的边缘。长城以外是干旱区,本该是游牧民族的天下,但是河套地区虽然雨量稀少,却有良好的灌溉条件,所以实行胡服骑射改革的赵武灵王遂北逐胡人,夺得该地,改造为农耕区,并在阴山下黄河北建筑长城予以保护。

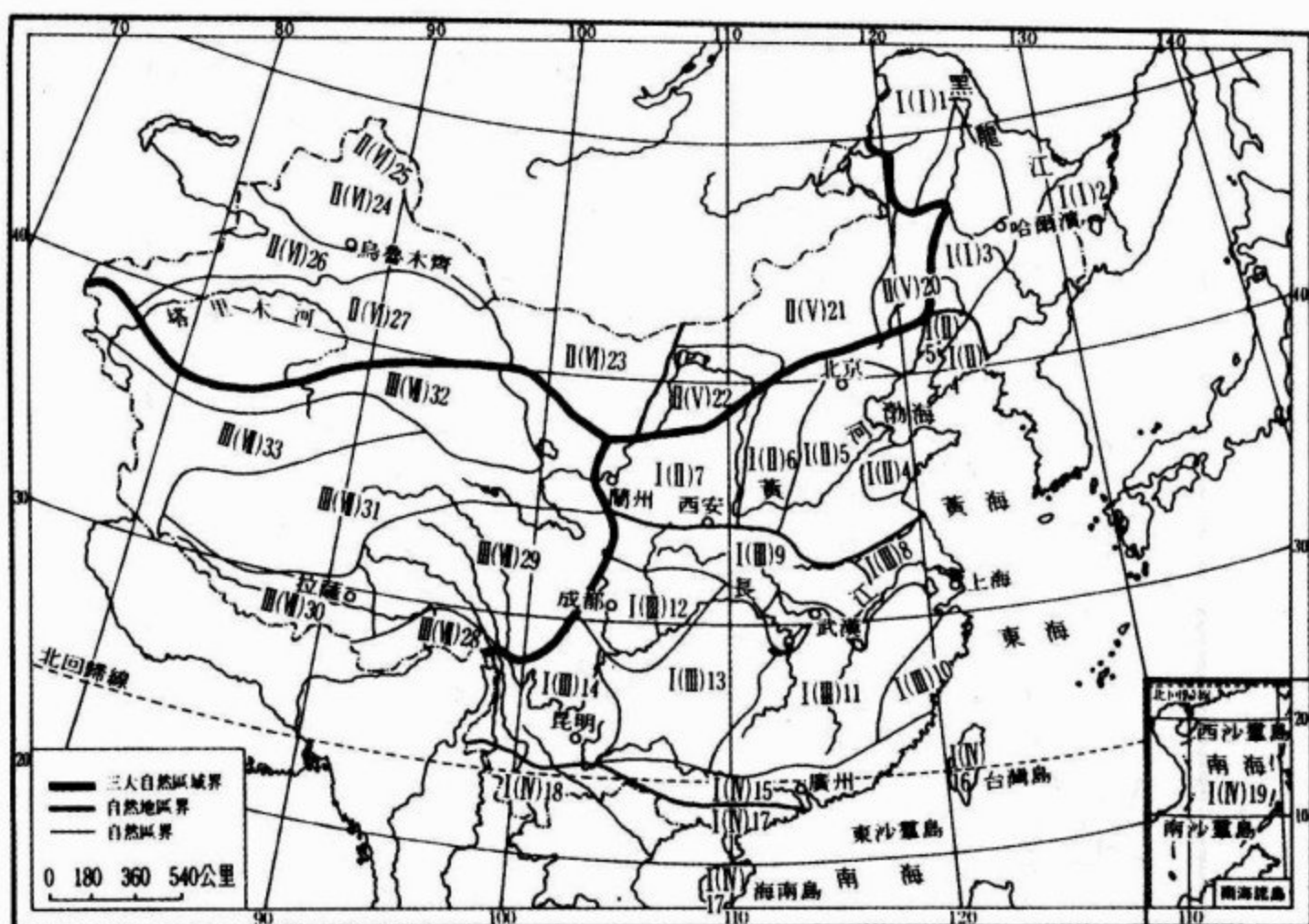


图 13 中国综合自然地理区划示意图

秦并六国之时，匈奴（胡人）乘机夺回河套，恢复其牧区的原貌。秦帝国建立之后，大将蒙恬再度北却匈奴，占领河套，建立九原郡。又在战国秦长城之外沿河以城为塞，形成一条新型长城，并与赵、燕长城连接，作为秦帝国的北界，这也就是当时农耕文化区的北限。长城以外则是广漠无垠的游牧区。秦帝国的版图正是由除东北以外的季风区和一小部分干旱区所组成，以后历代王朝的疆域即从这个基础向外逐渐扩展，直至包括整个季风区，全部的干旱区，以至青藏高原高寒区。

可农可牧的河套地区，在秦汉之际中原大乱的时候又落入匈奴手中，直到百年以后的汉武帝才又夺回。但是在正北方向，事情也仅到此为止，除了少数民族建立的王朝以外，汉民族各王朝的正式政区始终也没有跨出燕、赵长城以北。北部疆域的扩展主要是向东北和西北两个方向，以寻求尽可能适宜的农耕区，所以汉代人对于长城早就发出“天所以限胡汉”的感叹。限者，界限也，既是两个民族的分界，也是两种文化的分野。

(3) 对疆域内部自然区域的认识

对于作为中国历史疆域主体部分的东部季风区，古人也早就认识到

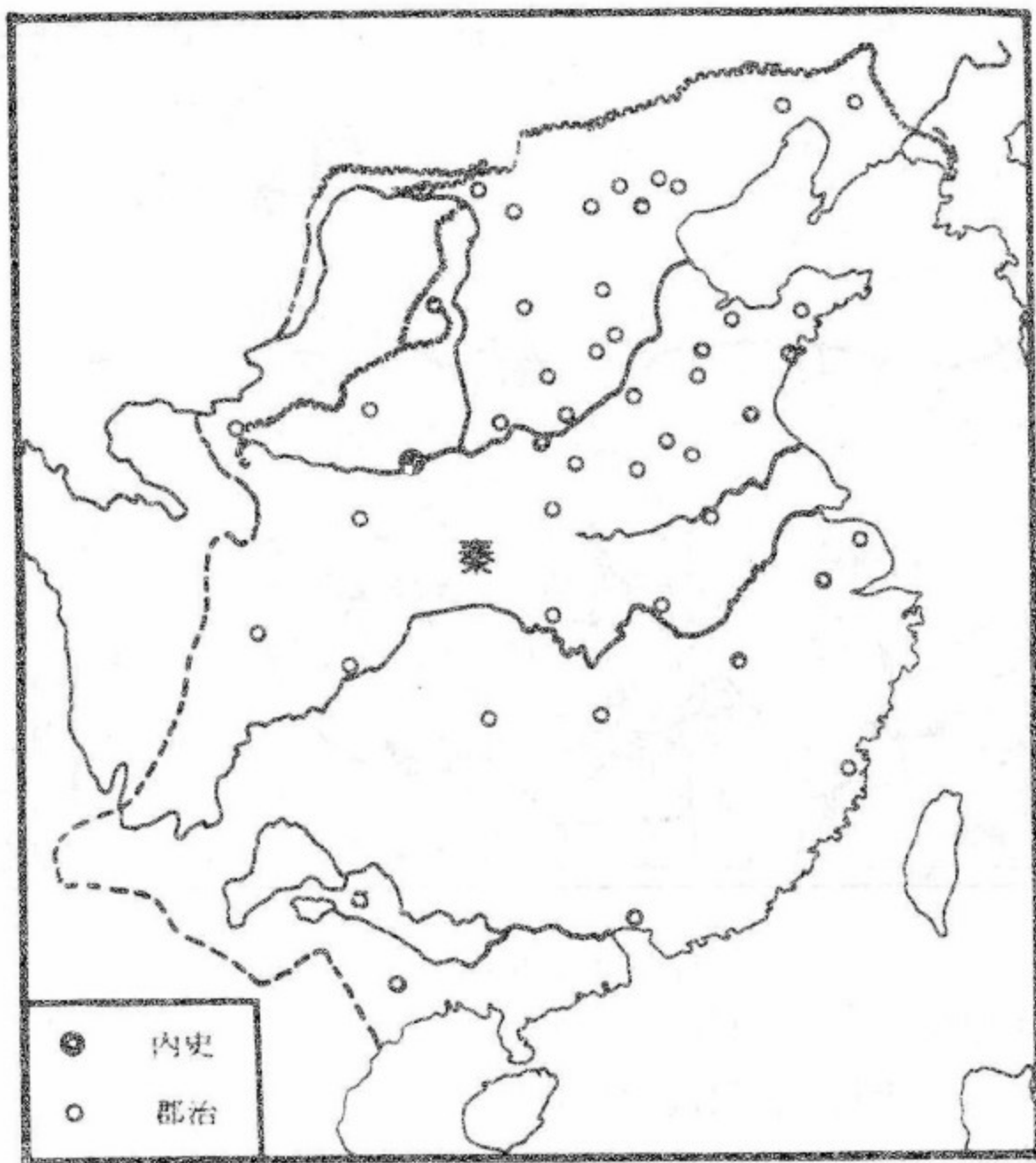


图 14 秦代疆域及诸郡分布图

其内部地理环境的差异性。季风区内可以划出三条东西向的分界线，第一条是在东北自然地区和华北自然地区之间，正与燕长城的东段重合，这段长城紧挨在赤峰、阜新和铁岭一线以北伸展，可见辽东半岛和辽西南部在自然地理区域方面不属东北而属华北，不但是今人的观点，也早就是古人的高见，战国时期划分九州的方案中，辽东半岛都和山东半岛同处一州之中，不无道理。

第二条界线是分开华北和华中两个自然地区的秦岭—淮河一线，这是中国最重要的地理分界线。此线南北两侧，无论地层、地貌、气候、水文、土壤、生物等自然地理要素都显著不同。比如从气候上来看，此线是最冷月太阳辐射热量收支相等（即一月份平均温度为 0°C ），也是全年水分收支相等（即降水与蒸发相等）的标志线。这个标志作用自古以来就被观察到，所以在《晏子春秋》中记载了“橘过淮即为枳”的著名故事。

由于上述原因,秦—淮一线历来被视为中国南方和北方的分界线,不但南船北马,南人吃米,北人食麦由此线而判然,甚至分裂时期南北政权的对峙也常以此线为界。

华中地区和华南地区的分界是亚热带和热带的分界,这一界线今人争议最大,在北纬二十一度至二十五度之间波动,本文所引用的方案是极端南界(位于北回归线以南)的方案。其他方案此线大致画在南岭与北回归线之间。古人没有具体纬度的概念,但对南岭一线南北气候的显著差异却有明显的感觉。“岭上著梅未”的诗句透露岭南与岭北梅花开放先后的差异。秦始皇征服南越,建立岭南三郡后,中原人来到两广地区,马上就发现了“北向户”现象。所谓北向户指的是夏天太阳光可以从北边窗户射入屋内,这是北回归线以南的特有现象,古人大略把它当成是岭南地区的特点,因此视南岭为重要的地理分界线。

由于长城、秦岭—淮河及南岭三条界线,在自然地理区划方面极其重要,因此历史上行政区域的划分在元代以前也几乎不跨越这三条线。

由三条界线所划的四个自然地区以下,又可再细分为十九个自然区。在华北地区和华中地区内的自然区界线也极富标志性。在华北,由于距海的加远,湿润程度随之下降,因此自然区分界线呈南北走向,如太行山和西河(山陕间黄河)就使河北、山西和陕西处于不同的自然区之中。在华中,地势的抬升与降水量密切相关,因此武夷山、雪峰山、大别山、巫山、乌蒙山都成为重要的自然区分界线。历代王朝的政区绝大部分分布在华北和华中地区,上述自然区的分界线也都成为政区之间的天然界线。

(二)《禹贡》的地理区划

由于重要山川实际上起着划分自然地理区域的作用,因此古代在理想的地理区划和现实的行政区划中都实行山川形便的原则,《禹贡》的

九州和秦始皇三十六郡的划分就是这一原则的最初体现。

《禹贡》是我国最早的区域地理著作，伪托为夏时期著作，收入五经之一的《尚书》之中。由于《尚书》是儒家最重要的经典之一，所以《禹贡》所载大禹划分九州的故事，历来被奉为信史，并把九州当成中国最早的行政区划。五四以来的研究已经证明《禹贡》是战国时的作品，九州是当时人统一意识和地理知识的产物。

事实上，在《禹贡》之中存在两种地理区划，上半篇的九州是综合自然地理区划，下半篇的五服制则是理想的政治地理区划。九州是指冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍等州。五服是指：“五百里甸服（中心统治区）、五百里侯服（诸侯统治区）、五百里绥服（必须绥抚的地区）、五百里要服（边远地区）、五百里荒服（蛮荒地区）”（参见图 15 和图 16，这是明代人心目中的九州与五服见页八八和八九）。

五服制正是封建制的理想化，以中心统治区向外围水波纹似地推开去，正和我们前面所提到的“商郊牧野”和国野制度的圈层型结构——即城外是郊，郊外是牧，牧外是野——相似，这是过去现实制度的反映。《周礼》中有所谓九服制，性质也与此相同。

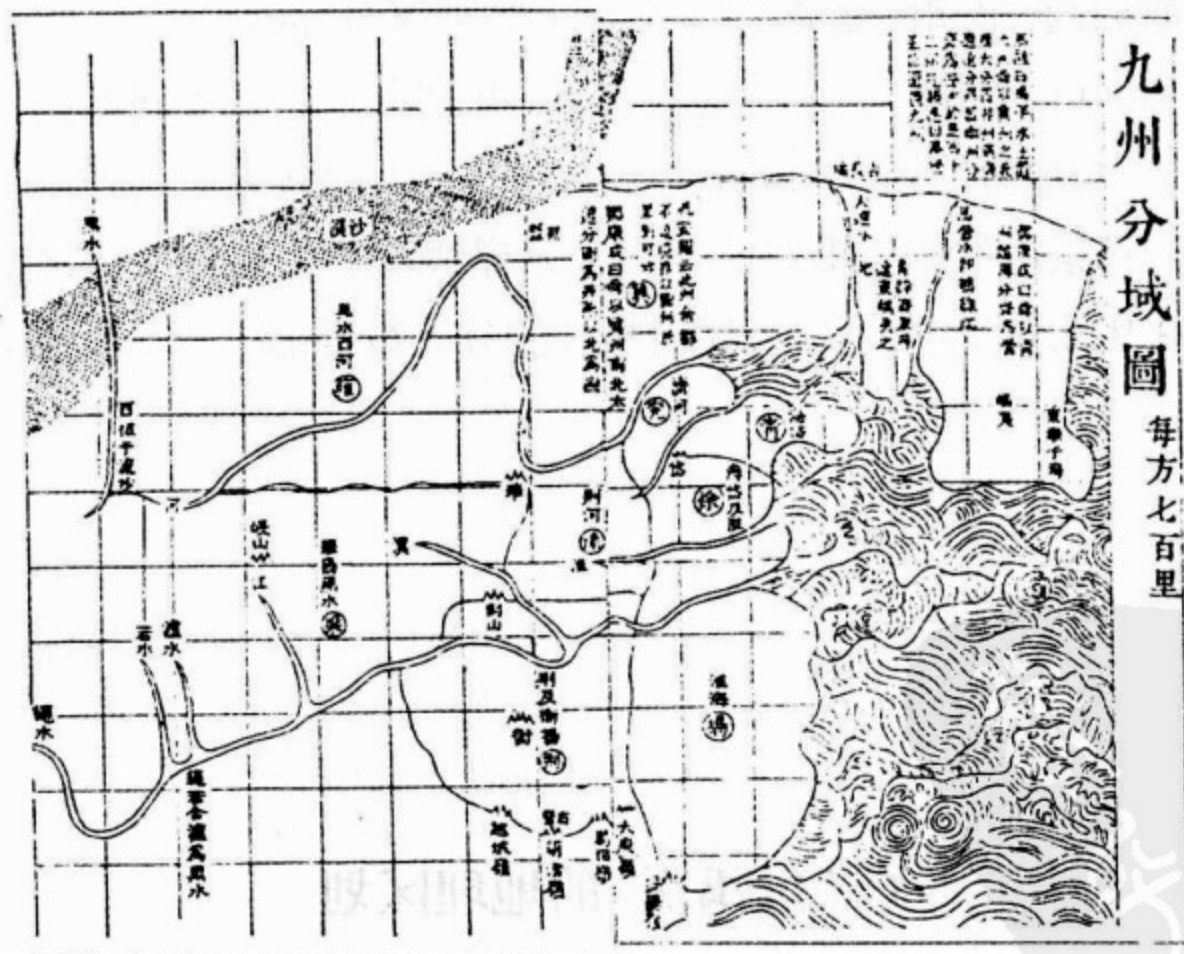


图 15* 明本《禹贡》九州分域图

九州制却代表着一种新知识。它以重要山川为标志，将当时的天下

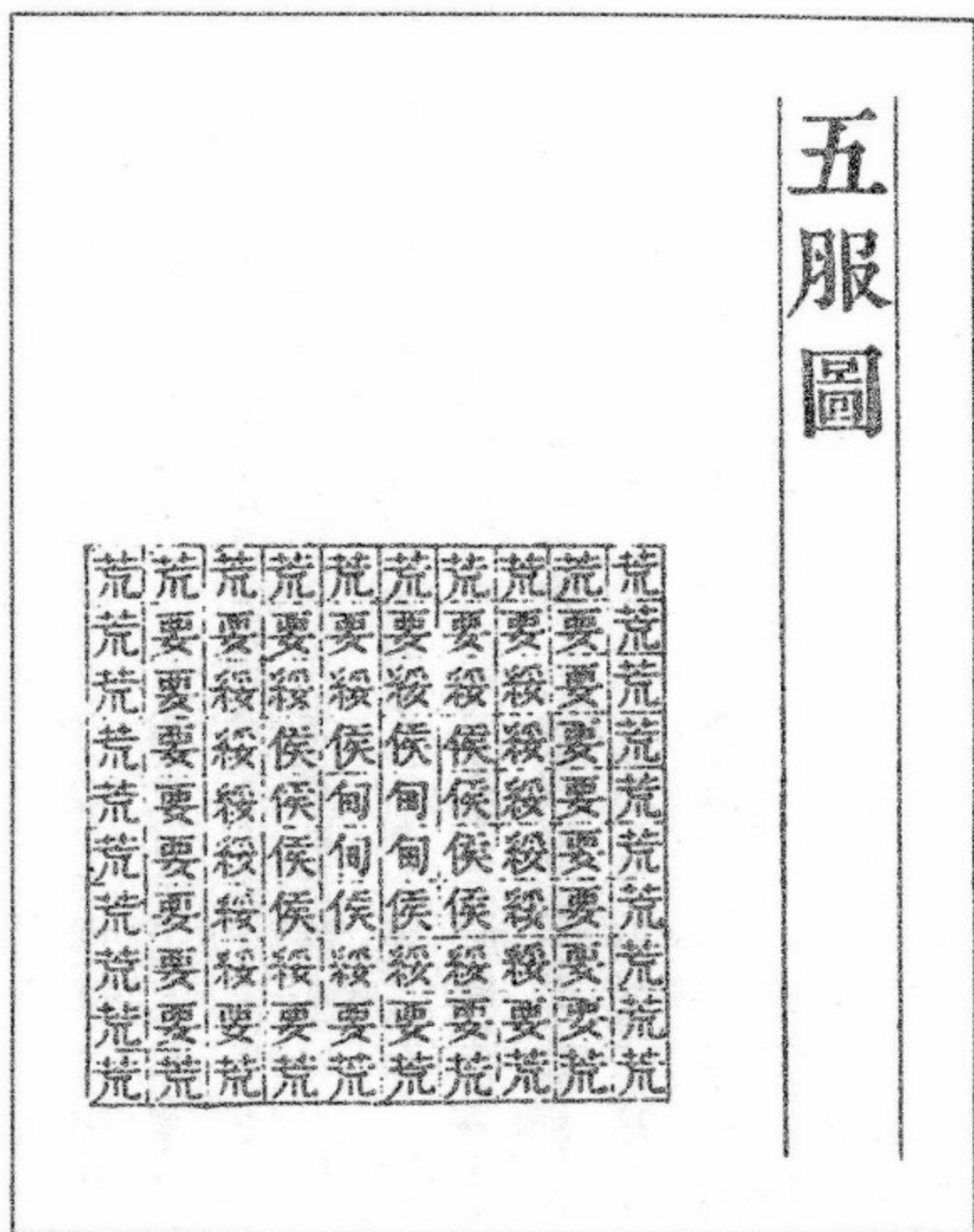


图 16 明本《禹貢》五服圖

划为九个区域,即:

①“洧、河惟兗州”。洧是济水,河指东河,即古黄河下游。济水已湮没,其下游大致略当今小清河。古黄河下游自今河南延津县北,东至浚县大伾山西折而北,又东北行,经河北广平、河间、文安,又东至天津入海。古济水和古黄河之间的冲积平原就称兗州。

②“海、岱惟青州”。海即渤海,岱即泰山。泰山以东至海为青州,包括今辽东、山东两半岛。

③“海、岱及淮惟徐州”。海即黄海,淮即淮河。泰山以南至淮河,以东至黄海的淮海平原,是徐州的范围。

④“淮、海惟扬州”。淮水以南,大海以西地域是扬州。包括长江

三角洲、鄱阳湖盆地和江南丘陵几种不同的地貌。

⑤“荆及衡阳惟荆州”，荆即荆山，在湖北南漳县。衡即衡山，在今湖南。从荆山至衡山之南的云梦平原及山地丘陵属荆州。

⑥“荆、河惟豫州”。河指南河，即黄河在今河南境内的一段。荆山以北到南河为豫州，由黄河冲积平原、豫西山地和南阳盆地所组成。

⑦“华阳、黑水惟梁州”。华即华山。黑水历来聚讼不休。若以汉人的眼光，黑水当即周水，即今怒江，汉代在昆明立黑水祠，就是奉祀这条水道。华山以南，怒江以东地区，即汉中、四川盆地为梁州。

⑧“黑水、西河惟雍州”。此处黑水亦不明，或以为即甘肃之张掖河，西河指陕西与山西之间一段黄河。西河以西的黄土高原区被称为雍州。

⑨冀州。这一州被认为是帝都所在，其范围《禹贡》没有说明，但除去上述八州的地域，冀州应在“两河之间”，即东河和西河之间的河北平原与山西高原。

九州的标志山川和大致范围已见上述。可以看出各州的分划是和前述综合自然区划的主要线条相一致的。秦岭—淮河一线的重要性在这里已被注意到，徐州与扬州即以淮河为界。雍州与梁州之界虽未明说，但明显以秦岭中分，华山即在秦岭的东端，荆山是豫州与荆州的分野，正在淮河西向的延长线上。所以九州之中，扬、荆、梁三州在秦—淮一线以南，十分明确，这三州正相当于前述季风区中的华中自然地区。青、徐、兖、豫、冀、雍六州在北，相当于华北自然地区。

北方六州之分界又与各自然区暗合。青州相当于 I (ii) 4 区，即辽东、山东半岛落叶阔叶区，此区的西界正大致是泰山。青州与徐州的分界也恰是 I (ii) 4 和 I (ii) 5 两自然区的分界。雍州与冀州之间的西河则是 I (ii) 6 和 I (ii) 7 两个自然区的界线。徐、豫二州之间界限不明，在自然地理区域中也同属一自然区 I (ii) 5。

南方三州之间界线模糊，荆州与梁州之间大致可以华山之阳向南延伸，与巫山重合为界，即今 I (iii) 12 与 I (iii) 13 之界。但扬州与荆州之间则全无标志山川，说明当时的人为地理知识所限，无法明确划出其界线，而今天在武夷山与湖南雪峰山之间的地区也是同属一个自然区而没有其他中分界线的。

北方各州界限分明,州域较小;南方各州界限不清,州域辽阔,说明中原地区开发深入,人口密集,而南方尚属新开发地区。例如关于梁州的知识,显然是战国后期秦并巴蜀以后才获得的。《禹贡》九州的四至只有东界大海最为明确,北界和南界均未明言,但可以推测,其时北界已达长城一线,尽季风区的北限。南界至多只到南岭,岭南是秦朝的新版图。西北界的知识虽已知有弱水,但战国、秦代的西北疆界只达兰州一带,到汉武帝时才越河水而建河西四郡,占有今甘肃、宁夏和内蒙西部。这一地区是西北干旱区中的阿拉善荒漠区(即Ⅱ(vi)23自然区),本来是月氏人的游牧区,后来入匈奴人之手,最后被汉人改造为农耕区。

在九州的区域中,《禹贡》作者记述了各州的山川治理、矿产、田亩赋税等级,物产及手工业品,进贡的交通路线。其中尤有特色的是各州的土壤和植被,如扬州是“厥草惟夭,厥木惟乔,厥土惟涂泥”。夭形容花草盛美,乔是树木高大状,涂泥指湿润的土壤。又如梁州“厥土青黎”,雍州“厥土黄壤”,分别指无石灰性的冲积土和淡栗钙土。由此可见九州的划分是以地貌和气候为基本依据,再参以土壤和植被两个重要因素的自然地理区划。

九州的划分表示了战国时期普遍向往统一的思想,所以将天下当为一个整体来进行区划。这种思想在当时十分流行,所以九州说并不只《禹贡》一家,今天留下来的记载,至少还有另外三家,那就是《周礼·职方》、《吕氏春秋·有始览》和《尔雅·释地》。

《职方》的九州分划标志与《禹贡》不同,是以地理方位为主,再辅以河水为座标:“东南曰扬州,正南曰荆州,河南曰豫州,正东曰青州,河东曰兖州,正西曰雍州,东北曰幽州,河内曰冀州,正北曰并州。”各州界限更加模糊,与《禹贡》相较,冀州分出幽、并二州,梁州合于雍州,徐州并入青州。这或者表明《禹贡》是西北人士所著,所以明了雍、梁之别。《职方》是中原学者所写,所以将山西高原与河北平原分划为并、冀两州,将战国晚期拓地到辽东的燕国疆域称为幽州。

《尔雅》列于十三经之末,《吕氏春秋》属于子书,其九州之分划不太受重视。汉武帝元封五年(公元前一百零六年)综合《禹贡》与《周礼》两种九州制,去其同,存其异,合为十一州(但改雍为凉,改梁为益),又

在岭南置交趾,从雍州北部分出朔方之州,组成十三刺史部。交趾部相当于华南热带湿润地区,朔方部略似于干旱区中的鄂尔多斯高原草原区,所以十三州部的分划也有与自然区划相一致的,但这已是后话。

《禹贡》的九州分划还仅是一种设想,到秦代真正统一天下之后,自然地理区域就成为行政区划的真实背景了。

(三) 秦郡的自然地理背景

秦始皇一统四海之后,为了中央集权的需要,曾使一些郡的边界与山川呈犬牙交错状。但从总的方面说来,秦郡的划分基本上是以山川为界,郡的地域范围与自然地理区划存在互相对应的关系,或者是一郡自成一个独立的地理单元,或者数郡组成一个完整的地理区域,少数情况下一郡包含几种不同的地貌类型。

秦代的关中和山东地区开发充分,经济发达,人口分布较密,因此郡的幅员较小,郡数较多,往往是几郡组成一个地理区域。如邯郸、巨鹿两郡为黄河与太行山间之三角冲积平原;上郡、北地两郡是陕西陇东黄土高原;雁门、代郡、太原、河东、上党五郡组成山西高原,是黄土高原的一部分。当然这五郡又各自成一个地理单元;雁门是大同盆地及其周围高地,代郡是蔚县、广灵盆地及其附近高地;太原是太原盆地,上党是潞安盆地及周围高地;河东是汾河陷落谷及河东盆地。

北方一郡自成一个地理单元的也不少,最赫赫有名的是首都所在的内史,正占据当时最富庶的关中盆地,或称渭河冲积平原,今天依然是著名的八百里秦川。又如南阳郡即相当于南阳盆地,九原郡即河套土默川平原,上述太原等五郡也是类似情形。也偶有一郡包含两种地貌,如三川郡包有豫西山地和伊洛小平原。

南方在秦代开发尚浅,地广人稀,郡境很大,甚至一郡超过今天一省,所以常自成一地理区域,或包括几个地理单元。如巴郡是川东折曲

山地及嘉陵江流域,蜀郡是成都平原及川中丘陵,汉中郡是汉中盆地,闽中郡是浙闽丘陵,会稽郡是太湖流域和浙东丘陵,九江郡是淮南平原与丘陵及鄱阳湖盆地,黔中郡是湘西丘陵及鄂西黔东山地等等。

秦郡的划分重视地理区域的作用,每郡都以一肥沃盆地或平原为核心而推广于四周之高原或山地,以便保证有相当的可耕地,使农业经济的发展有一坚实的基础。汉兴以后,出于政治需要,已破坏了秦郡分划的主意。首先把秦郡划小,如内史一分为三,每郡都成支离破碎之区。其次是削王国之地以充实汉郡,使王国周围汉郡领域不断变化,以至如西河郡跨黄河两岸,临淮郡居淮水东西,与地理区域完全脱离了关系。

当然南方的汉郡由于地域缩小,也有个别反而与地理区域相符,如豫章郡恰好是鄱阳湖盆地的范围,但这样的例子不多。汉代与地理区域有关的是作为监察区的十三州部。前面已经提到,十三州部的划分是综合《禹贡》和《周礼》两种九州的设计而来,因此有部分州域颇与地理区域相近。

具体说来:冀州为华北平原的中西部分。并州为山西高原。朔方部为鄂尔多斯高原和陕北高原。凉州(《禹贡》雍州)为关中盆地、陇中高原、阿拉善高原和河西走廊的组合。幽州为华北平原北部、坝上高原、辽西丘陵、辽河平原与辽东丘陵的组合。荆州为云梦平原、湘西山地、鄂西山及南阳盆地构成。扬州为长江下游平原、浙闽丘陵和江南丘陵东部组成。益州(《禹贡》梁州)为汉中、四川盆地及云贵高原。交趾部相当于两广丘陵、海南岛、珠江三角洲和江河平原、越南中部山地的组合。

以上九个州部的地貌组合还算比较完整,但也有不合理之处,如荆州不宜有南阳盆地,扬州尚缺长江三角洲的北部。这是因为设州的目的是起监察区的作用,要根据政治需要来分配所辖的郡,不可能纯粹以自然区划作基础。同时由于设郡在前,置州在后,州界须依郡界而划,郡界既与山川形势不符,州界也就参差不齐了。

正由于有以上这两个原因,其他四个州即青、徐、兖、豫的州界犬牙交错,而且州域很小与自然地理区域不能形成对应关系。大致这四州的组合相当于华北平原南部、豫西山地的山东丘陵。十三州部设置于公元前一〇六年,数年后又以首都周围六郡置司隶校尉部,六郡之中河东本属并州,河内本属冀州,弘农本属豫州,三辅本属凉州,因此这几州的地

域更与自然区域不相合。

东汉以后的州都由这十四州部衍化而来,而且越变越与自然区域相背离。另一方面,西汉的郡既与自然地理区域不合,东汉以后则愈甚,因此大致可以说,汉晋南北朝时期,行政区划已和自然地理区划脱离关系。这一情况直到隋代重新统一全国后才有了变化。

(四) 唐代十道的地理区划

隋文帝结束了南北朝的混乱状态,再次统一四海,虽然他取消郡级政区,直接以州统县,将三级制恢复成二级制。但是当时全国有州三百,州境与自然地理区域并不尽相一致。隋炀帝于是在大业三年(六〇七),进行一场改革,将三百余州调整为一百九十郡,并使绝大部分郡界与山川形势相符,这不但使以后唐代的十道分划奠定基础,而且也使唐以后的统县政区又如秦郡一般,大致与自然地理区域相适应,但当然是在更小的地域范围内。

隋郡幅员远比汉郡为小,比秦郡就更不可同日而语了。因此就每一个郡而言,多数只是一个地理单元的一部分而已。但就一群郡来说却往往与一个自然地理区域相合。因此隋郡的分划主要重在符合山川大势,不使郡域跨越重要的山川。

最重要的高山大川有这么一些:秦岭、南岭、淮河、黄河下游、长江中下游,这是东西向的;太行山、山陕间黄河、武夷山、雪峰山,这是南北向的。除了有两个郡各跨长江下游及武夷山外,上述山川严格作为郡界而不被跨越。这是连秦代也没有过的现象。

例如就南岭而言,秦南海三郡的北界与之呈犬牙相入的状态,尽管三郡的地域与华南热带湿润自然地区尚大致相符。而隋代岭南诸郡的北界则完全与南岭的走向相重,其两相一致的程度令人惊讶,如将湘源县(今广西全州)划入岭北的零陵郡比今天的两广北界还要合理。再如

长江中下游,除江都一郡外,其他沿江各郡一暨齐地排列在南北两岸。黄河中下游也大抵如此,更不用提秦岭—淮河一线严格不被跨越了。

因此秦隋划郡的对比,前者重区域,后者重分界。正由于有隋炀帝的这一改革,才有后来唐太宗的山川形便原则的实施,但过去很少人注意到这一点。

隋唐之际一场混战,使隋郡又改成唐州,而且数目又上升到三百多。唐州的幅员虽更进一步缩小,但是州界依然遵循隋代的规矩,与高山大川的走向重合。而且因唐州多由隋郡分割析小而来,所以如隋代跨长江的江都郡和越武夷山的临川郡也不见了。江都郡的江南部分置为常州,临川郡在武夷山以东部分则并入建州。只有东都河南府地位特殊以及陕州(治今三门峡市)因控扼漕粮通道的咽喉,才跨踞黄河两岸。

因为有以山川作州界的基础存在,唐太宗才能在贞观元年将天下诸州以山川形便分为十道。这十道严格地以名山大川及关隘要塞作为界限,并以之取名,形成在地貌组合方面相当完整的地理区域,它们依次是:

- ① 关内道:潼关以西,包括鄂尔多斯高原、河套、银川平原、陕北高原和关中盆地。
- ② 陇右道:陇山以西,包括陇中高原和河西走廊。
- ③ 河北道:黄河以北,包括华北平原北部、辽西丘陵和辽河平原。
- ④ 河东道:黄河以东、太行山以西的山西高原。
- ⑤ 河南道:黄河以南,淮河以北。包括豫西山地、华北平原南部(即黄淮平原)及山东丘陵。
- ⑥ 淮南道:淮河以南,长江以北。包括长江中下游平原和淮阳丘陵。
- ⑦ 山南道:南山(秦岭)以南,包括汉中盆地、川东折曲山地、南阳盆地和江汉平原。
- ⑧ 剑南道:剑阁以南的四川盆地西半部及其周围高地。
- ⑨ 江南道:长江以南,南岭以北。包括浙闽丘陵、江南丘陵、沿江平原、鄱阳湖、洞庭湖平原、鄂西山地及贵州高原。
- ⑩ 岭南道:南岭以南。包括两广丘陵、珠江三角洲、海南岛及越南

北部红河平原。

除山南道东西界外,各道之间都有明确的山川界线。山南道东与淮南道、西与剑南道之间均无南北向的山川为界。

中国的地理大势是西高东低,主要河流与山脉都呈东西走向,因此十道的划分即以这些山川为骨干,先沿黄河、秦岭—淮河、长江及南岭横切四刀,再以南北向的次要山川太行山、西河(山陕间黄河)、陇山以及以淮水之源的桐柏山和嘉陵江为标志竖切五刀,就形成了十个地理区域,十分自然,也相当合理(参见图3,见页四六)。

十道的分划是《禹贡》九州以来第二次最重要的自然地理区划。九州只是统一愿望的体现,十道却是统一后君主踌躇满志的表征。大禹治水成功而有九州,大唐混一天下而有十道,都饱含奉天承运的重要意义(九和十都有数的特定内涵,第十一章还将提到)。此后十道和九州一样成为天下的同义词,全国地图称十道图,全国地理总志称十道志。

当然相隔千年,九州和十道的分划有许多相异之处。前者只有大体范围,后者却有明确界限。九州的分布是北六南三,十道却是南北对半开。九州是自然地理区划而带有经济地理区划的倾向。十道也符合自然地理区划,却带政治地理的意味。

十道的作用虽不见载籍,但显然对三百余州起了分组的作用。唐初派遣按察使、巡察使赴各州进行监察工作,年底回京汇报,这些使节之间的分区巡视肯定与十道有关系。道者,路也,分道与交通路线必然关连,以便监察。所以开元年间将十道分成十五道以后,就正式成为固定的监察区。

但是十道的背景基本上还是自然地理区划,这从上述各道所包含的完整地貌类型已可看出(只有山南道较特殊,下面再分析)。不但如此,十道的分划也和今天的综合自然地理区划有一定的对应关系。如江南道大致相当于季风区中亚热带常绿阔叶林区(即 I [iii]10, I [iii]11 和 I [iii]13),河南道和河北道近似于山东半岛落叶阔叶林区、华北平原半旱生落叶阔叶林区(I [ii]4 和 I [ii]5),甚至山南道也与北亚热带秦岭、大巴山混交林区(I [iii]9)相去不远。其他淮南道、关内道、河东道与各自然区也都有一定对应关系,对照十道图和自然区划图便可

明白。

然而十道的分划也有其不足之处。从地貌的角度看,完整的云梦平原被分割在淮南、山南和江南三道之中,是一个缺陷。云梦平原可分为北面的江汉平原与南面的洞庭湖平原两部分,在秦代分别划入南郡和长沙郡之中,在汉代以后即作为一个整体长期处于荆州之内。

从道的地域范围看,山南道最为特殊,它把江汉平原之西半、汉中盆地、大巴山区和四川盆地的东半组成一区,长期以来使中外地理学家迷惑不解,有人将它看成秦岭汉水区,有人视之为中部山地区。然而秦岭只是界山,应为关内道和山南道共有,秦岭汉水区之说不妥。另一方面,山南道虽容有大巴山区、巫山和川东折曲山地,但江汉平原、汉中盆地也是其重要组成部分,仅视为中部山地区也有偏颇。如果视为汉水与嘉陵江两流域的组合,则比较切近,但仍有些勉强,因为嘉陵江西侧的支流在剑南道之中。因此看来山南道的划定是以山川人文界线为准绳,而不是以自然地理区域为背景。

山南道与淮南道之间的界线以桐柏山为标志,貌似牵强,其实有一定道理。首先,桐柏山及其西北延长线伏牛山是淮、汉分水岭,桐柏山往南的大洪山则是江、汉流域的分界;其次桐柏山又是淮水的源头所在,因此以桐柏山为标志,向南沿州界竖切一刀还是正确的,既有流域分界的意义,又使整个淮水以南地区都属淮南道。而且即使如此分划,淮南道还是十道之中幅员最小的一道。倘把山南道东界向东移至大别山,则淮南道地域将缩减近三分之一,而且这一界线就离南山更为遥远而致名不副实了。

山南道的西界的确有点特别,但也并非绝无道理。大致以嘉陵江为标志的西界,正好把整个川东折曲山地包括在内,也涵盖了嘉陵江流域的大部分地区。更重要的是,这条界线作为山南道与剑南道的分野,又恰与秦代巴、蜀两郡的分界相重,因此此线的划定很可能是因为民情风俗之异,不全为山川之别(参见第十一章)。

对于山南道似乎说多了一些,但这是为了说明唐代的分道更侧重于天然界线,这就是山川形便原则的实质。而比较起来,秦代的分郡更偏重于地理区域。当然,符合山川形便原则的区划,一般也和自然地理区划相对应,像山南道那样是比较特殊的例子。

一百年后，十道变成了十五道。其中有六道不动，有四道各一分为二或一分为三。北方的关内道和河南道各分出京畿道与都畿道，是西京长安和东都洛阳的特殊地位所决定，这两道幅员都很小，暂置勿论。南方的江南道分为江南东、西道和黔中道，山南道也分成东、西两道。新道的产生仍然以山川大势划界。

江南东道包括今苏南，浙、闽二省和安徽黄山以南一隅（唐代称歙州，清代为徽州），因此江南东、西道之间除歙州一小段外，与今天苏、浙、闽三省和皖、赣两省之间的界线完全相重。江南西道与黔中道之间则以雪峰山为界，将湘西、鄂西山地归入黔中道，使湘、资、澧水流域及沅水下游、洞庭湖组成的平原属于江南西道。

山南东、西道之间界线虽很特别，但却完全循山川之势而行。其起点为今陕、鄂、豫三省交界的商南县，从这里开始，东、西两道之间的界线，一直向西南方向蜿蜒伸展，直到四川的垫江县。其走向与汉中盆地的东端和川东折曲山系的走向毫无二致。

但是必须一提的是，开元十五道既作为正式的监察区，就不能完全以自然区划为背景，如原属河南道的虢州（在豫西），就“以巡按所便，属河东道”。

安史之乱爆发以后，唐代政府立即在全国布置了四十二个方镇。这些方镇虽然因为政治军事的需要，在分界方面，有个别地方越淮、跨江、踞太行山，但原来分道的界线绝大部分保留下来，只是把十五道当中的十二道再行析小而已（京畿、都畿两道只是稍有变动，黔中道不动）。一般是南方每道划分为两三个方镇，北方每道分为五六个方镇，新产生的方镇（道）界，也仍然是以山川走向来划定。

例如原江南西道大致调整为宣歙、江西、湖南三个观察使辖区，江西与湖南之间就以罗霄山脉（井冈山就在其中段）为界，与今天湘、赣边界完全一样。此外，江西与宣歙、鄂岳、浙东、福建、岭南东道等观察使（节度使）辖区之间也完全以分水岭为界，和今天的赣皖、赣鄂、赣浙、赣闽和赣粤边界毫无二致。这样的六段天然边界就使江西形成一个完整的自然地理区域。

不但江西如此，湖南是湘、资二水流域组成，宣歙相当于皖南丘陵区，福建是闽浙丘陵区南半，岭南东道为两广丘陵东部，淮南则以淮水、

长江、东海、大别山四面为界，都天然构成一地理区域。因此唐后期的高层政区方镇(道)实际上也与自然地理区域相对应。只是方镇的幅员较小，主要是在地貌类型方面形成比较完整的区域，不可能与综合自然地理区划中的第三级——自然区相对应。

唐代的州由隋代的郡划小而来，在地貌方面也大多自成一小地理区域。例如今浙江省在唐代分成十个半州，即杭、湖、越、明、睦、婺、衢、温、台、处十州及苏州的南小半。州与州之间则以河流的分水岭为界。

除北部太湖平原外，浙江全境为丘陵山地所盘踞。在山地之间分布着包括钱塘江在内的许多单独入海的短小河流。这些河流的谷地是人们从事农业生产的基地，因此每条河流的流域或者这个流域的一部分就构成唐代的一个州。如温州是飞云江流域和瓯江的下游，处州则由瓯江的支流小溪和大溪流域所组成；台州包括整个灵江流域，明州覆盖了甬江流域，湖州则与苕溪流域相对应。至于钱塘江流域乃由衢、婺、睦、杭诸州所分割，每州各包涵其一条支流。

对于浙江地区而言，在唐代已经得到比较深入的开发，所以州的幅员已经够小。除了东北一隅外，十个州的地域和界线自唐代直到清末一千年间毫无变化，只有名称更改而已。诸州之间由于关山阻隔，形成一个一个小封闭圈，成为长期保持稳定的地理基础。浙江东北嘉兴一带是长江三角洲的一部分，在唐代属于苏州，北宋从苏州分出置为秀州(南宋改嘉兴府)后，其辖境也延续至清末不变。

在北方的平原地带，州界的划定就没有山地以作依据，尤其是河北道南部，由于黄河水系下游变迁很大，分支水道纵横交叉，地形又是一马平川的千里平原，因此不可能存在与州境明确对应的自然地理区域。但即使那样，州的分划也不是毫无规矩、杂乱无序的。在河北平原(今称海河平原)上，地势还是略有起伏，从东到西可分为滨海平原、中部平原和太行山前平原三部分。河北道南部诸州的分划也大抵依此起伏而排成三列。第一列只有沧、棣二州，第二列是莫、瀛、魏、博等八州，第三列是定、恒、相、卫等七州。即使平原地带不能像南方丘陵山地那样每州成为一个小封闭地理区，也要尽可能使数州成为一组而符合地理大势，这里体现了唐人划分政区的基本用心。

唐代无论分道还是划州，都力图使之与自然地理区域相适应，目的

不是别的,就是为了寻求同一政区之内的自然地理特征的相似性、均一性,以利于农业经济的发展。直到二十一世纪的今天,综合自然地理区划工作依然是直接为着农业生产服务的。因此了解不同自然地理区域之间的差异,并使行政区划与某一自然地理区域相对应,显然有助于古代中央政府和地方政府对农业生产进行统一的指导和规划。

在一个统一的中央集权的农业大帝国中,如何保持正常的、以至发达的农业生产是保证帝国长期稳定的重要因素。所以皇帝每年要举行借田仪式,地方官员要适时劝课农桑,中央要根据各地收成的好坏和上缴的多少来评定地方官员的政绩。除了这些象征的和行政的措施以外,农业生产的正常与否最主要还要依赖于自然环境,既要靠天,也要靠地。同样的气候、均质的土壤、完整的地形有利于进行同一类型的生产活动,简化农业生产管理,便于进行水利建设。所以秦代和隋唐都有意使统县政区的分划与自然区划相一致。

汉代由于主要矛盾在于政治方面,在于中央专制皇权和地方诸侯王分权的对立,所以西汉尽一代之力,以分化瓦解东部地区诸侯王国林立的局面,夺取王国支郡为汉郡,并以蚕食方式不断扩大这些汉郡的领域。郡域和界线既不断浮动,而求其与自然地理区域相对应,岂不等于缘木求鱼?因此西汉末年的郡大多与自然环境关系不大。这一局面长期延续下去,直到隋代重新统一全国以后才予以改观。隋唐帝国刻意追求行政区划与自然区划相适应,说明中央集权与地方分权的矛盾基本上得到了妥善的处理,社会主要矛盾已偏向经济方面。这是秦代以地理区划作为分郡基本原则的第二次循环。

但是隋唐的统县政区并非没有缺陷,出于政治目的,隋唐的州(郡)域划得过小,在农业生产方面也产生不良后果,有些建设工程在此州为水利,在他州可能就成了水患。但是从总的方面看,可以说自隋唐时候起,直至清末为止,统县政区是与自然区划大体一致的。但是高层政区情况则完全不同。唐后期的方镇已不能完全如前期的十道和十五道那样,与地理区域相对应。宋代以后因为中央集权的需要,路一级政区已开始和地理区域发生偏离。

(五) 元代行省与地理区域的脱节

唐后期方镇的分划,已开始偏离山川形便原则,第五章已提到徐泗濠三州节度使(后改武宁军)治淮北徐州而领有淮南的濠州;又有昭义节度使(即泽潞方镇)辖泽、潞、邢、洛、磁五州,前两州在太行山以西的上党盆地,后三州却在太行山以东的山前平原;还有鄂岳观察使则由江南的鄂、岳二州与淮南的申、安、黄、蕲、沔五州所组成。但这些还只是个别的例子。

北宋的路制虽然出自独创,但路的区划却和唐代的道与方镇有渊源关系,只是离山川形便原则又远了一步。例如宋初京西路不但边界与山川不尽吻合,即区划方面也既有黄淮平原西部又有汉水流域中段。宋代中期分为京西南、北路后,才各成比较完整的地理区域。

还有与京西路相反的例子。如宋初江南路在分成东、西两路后,江南西路并不和唐后期自成一地理区域的江南西道一致,而是缺去东北隅饶、信二州(即昌江与信江流域),并在西北越过幕阜山而领有兴国军(今湖北东南角)。这样一来,江南西路就不成完整的地理区域了(参见图5,见页五〇)。宋代分路的实例(并参见第五章)表明高层政区由于中央集权的需要已开始偏离自然地理区域。

但是由于路又不是严格意义上的高层政区,所以无需与地理区域完全脱离关系,因而如两浙路、福建路、广南东、西路在地貌方面就都是比较完善的地理单元。因此宋代可以说是高层政区脱离自然地理区划的过渡时期。

元代形势大变。行省是集民、财、军政大权于一体的高层政区,为了防止割据,省界的划定以犬牙相入为主导原则,行省的区划根本不考虑自然环境因素,而是根据军事行动和政治需要来确定。

蒙元的征服行动是由北到南进行,而中国的主要山川是东西方向,

因此沿北南方向布置的行省就必然要跨越黄河、秦岭、淮河、长江、南岭等天然界线,而包容复杂的地貌类型。另一方面,温度的变化又与纬度的变化成函数关系,南北走向过长的行省也不得不纵贯几个不同的气候带。第三,在北方,降水量由滨海地带到内陆呈逐步递减状态,领域过大的行省就不免要横跨湿润与干旱的不同气候区。

以元初的体制而言,全境只分为七省。除福建行省沿袭宋代的福建路而来,幅员较小而外,其余六省的地域都很辽阔,而且多与地理区域不相契合。其中最不合理的是陕西四川行省,在地貌方面既覆盖了整个陕甘黄土高原和内蒙高原西部,又越过秦岭包容了汉中盆地和四川盆地,以至贵州高原北部。从综合自然地理区划来看,则是横跨了西北干旱区和东部季风区两个自然大区。在季风区中又跨越了华北温带和华中亚热带两个自然地区,并且在华中地区还跨越了北亚热带和中亚热带三个自然区。

其次是湖广行省,北从淮河之源,南至海南岛,越长江,跨南岭,地貌复杂支离不说,还纵贯四个温度带(北、中、南亚热带及热带)。江西行省也从长江之滨,越过南岭,到达海边。宋以前岭南完整的自然区域,被两省分割成破碎之区。中书省直辖地也过于广袤,等于唐初河北、河南与河东三道之和,在历史上首次将黄河南北地区合为一个高层政区,因此涵盖了山西高原、华北平原和山东丘陵三种主要地貌,而且从东到西又包括了三个自然区。差堪可慰的是淮河尚未被全面超越,大致仍作为中书省的南界,以与江淮行省分野。后者踞长江两岸。略当唐代淮南道和江南东道北部之和,而成一高层政区也是空前之举。

元初七省之分划是战时体制的反映。为了行政管理的需要,到元代中期调整为十一省的新体制。陕西四川行省一分为三,成为甘肃、陕西、四川三行省。其中陕西行省跨越秦岭的形势已定,直至今日不变。中书省直辖地向北退缩到晋豫间黄河一线,湖广行省北界则南移到长江;江淮行省撤消,原所属长江南岸地区与福建行省合组为江浙行省,这样一来,就在黄河以南和长江以北地区形成了一个新的河南江北行省。这也是历史上第一次将淮河两岸地域组合为一个高层政区。

秦岭—淮河这一中国地理上最重要的分界线在元代完全被弃置不顾,说明自然地理区域已不成为划分政区的重要基础,被优先考虑的是

政治因素。虽然后代政区有所变动,但秦—淮—线不作为高层政区界线的状况一直延续至今。

十一行省中只有四川行省是唯一完整的自然地理单元,相当于综合自然地理区划中的中亚热带四川盆地常绿阔叶林区。此外,云南行省和江浙行省也大致与自然区划不太离谱。其余行省和自然地理区域已经脱节。尤其是陕西、河南江北、湖广和江西四行省,因为跨越秦岭—淮河和南岭两条重要地理界线,已和地理区域呈现出明显的交错状态。前两省是跨越华北、华中两个自然地区,后两省则是纵贯华中、华南两个自然地区。但是前后两省情况还有点不一样。

元代行省由于地域辽阔,远离省会的地区又设某某道宣慰司予以统辖。因此江西行省虽然跨越南岭,但其岭南部分另置广东道宣慰司(即宋广东路),湖广行省亦同此例,在岭南地区设置广西两江道和海北海南道两个宣慰司(即宋广西路)。这样一来,在明代兴起以后,岭南地区又很顺当地复原为一完整的地理区域,设立广东和广西两省。只不过这两省与宋代的广东路和广西路领域不同。广东省即元广东道和海北海南道之和,广西省即广西两江道。

对比起来陕西行省和河南江北行省则是另一种情形。秦岭以南的汉中地区直属陕西行省管辖,未另属宣慰司。河南江北行省则所设淮东道慰司本身也跨淮河南北,不但如此,淮河全线还被三个统县政区:汝宁府、安丰路、淮安路所跨越。因此明代以后,行政区划跨越秦岭—淮河一线的现象已无法消除。

明代改元十一省为两京十三布政使司,俗称十五省,每省地域有所缩小和调整,大部分省都成为比较完整的地理区域。中书省一分为三,成为北京、山西和山东三省,大致相当于唐初的河北、河东两道和河南道的东北部。在地貌方面即是河北平原、山西高原和山东丘陵三区。河南江北行省撤销,其西半部一分为二,北面建为河南省,南面划给湖广省。河南省略当唐初河南道西半,但因省界犬牙交错的缘故,而有部分黄河以北与淮河以南地。

元湖广行省在分出广西省后,实际已有湖无广,在划入元河南江北行省西南部后,明代湖广省成为一个完整的地理区域,为云梦平原及其四周高地所组成。江西行省在分出广东省后,其北面边界经过调整又恢

复到唐后期江南西道的完整的地理区域。江浙行省南部分出福建省,也重现宋代福建路的原貌。在西南成立一个新省——贵州省,由元代的湖广、云南两行省各割部分地组成,占据了贵州高原的大部分,成为一不太完整的地理区域。明代四川省比元代四川行省要大,其南部边界因湖广和云南两省部分地的划入而向南移动,但其主体部分仍是四川盆地,只是南部也侵入云贵高原的边缘。

明代省的分划之所以能大致照顾到与自然地理区域有对应关系,是因为省是都、布、按三司分立,权力分散的缘故。但在省界的划定方面,仍然执行犬牙相错的原则。而且除了上述几省相当或近似相当自然地理区域外,还有一些省份是违背自然环境因素作用的。

例如明代陕西省和元陕西行省约略相当;同样跨越秦岭南北,这是沿袭。明代还自有独创,那就是以元河南江北行省的东部和江浙行省北部合组为南京(南直隶),相当于今天的苏、皖、沪三省市。这个高层政区跨淮越江,踞于暖温带和亚热带两自然地区之间,又包括有黄淮平原、淮阳丘陵、长江中下游平原、江南丘陵和太湖流域各一部分,其与自然地理区域的交错比河南江北行省尤甚。元江浙行省在北部划入南京,中西部割给江西,南部分出福建以后,其余十一路置为浙江省,延续至今。宋代两浙路拥有整个太湖流域和浙东、西丘陵地,至明代,太湖流域被一分为二,浙江省也不成完整的地理区域了。

清代十八省由明代十五省析分而来,南直隶被分成东西两半:江苏与安徽,仍然不改其兼有淮北、淮南和江南三部分地区的特点。陕西省西部划属复置的甘肃省,但仍然领有秦岭以南的汉中府,因此苏、皖、陕三省都与地理区域不合。但是清代甘肃省与元代甘肃行省不同,由河西走廊和陇中高原组成,是完整的地理区。湖广省被分为湖北、湖南两省,虽然云梦平原一分为二,但两省各有其一半,即江汉平原和洞庭湖平原,在地理区域上尚称完整。

其余十二省沿袭明代,但省境有所调整。如贵州省疆域向北向南扩大,因而与贵州高原相一致。四川省边界向西推进,领有青藏高原东部边缘,已逸出四川盆地的范围之外,这是出于加强与西藏地区联系的政治需要。直隶和山西的北界也因疆域的扩大而推到长城以外。另外八省的领域没有什么变化,甚至省界也几乎不动,只有些微的出入。

(六)本章结语

如果我们从秦到清作一回顾,可以发现行政区划与自然地理区划之间的关系也有一个曲折变化的过程:秦的相符,汉的脱节,隋唐的契合,宋的渐离,元的背离和明清的渐合。这似乎也是一种循环往复。

所谓自然地理环境,以中国的老话说,或可称之为天时与地利。气候的两大因素是温度和水分条件,这可谓天时;地貌、土壤、植被则可比拟为地利。几千年农耕文化的发展都离不开天时和地利。行政区域是人为划定的,也许可以说是人和的因素之一,如何使行政区划与自然地理环境相一致,在某种意义上来说就是如何求得天时、地利与人和的配合,以创造农业发展的最佳背景,这就是秦代隋唐政区与自然地理区域契合的原因。但是当政治需要超过经济动机的时候,政区的地理背景就被忽视了,造成元代行省与自然环境的背离,然而这种不合理现象也不能长期维持,所以明清以后又渐渐使行政区划和地理区域趋向一致。

地理区域有自然与人文地理区域两类,本章所论专指自然地理区域。行政区划和这两种地理区域应存在何种关系,古人是有明确的概念的,我们从第四章第三节所提到的但望分巴郡疏里,可以看出一些消息来。该奏疏的最后一段提出具体的分郡方案:“而江州(今重庆)以东,滨江山险,其人半楚,精敏轻疾。垫江(今合川)以西,土地平敞,姿态敦重。上下殊俗,情性不同。敢欲分为两郡:一治临江(今忠县),一治安汉(今南充)。各有桑麻丹漆,布帛鱼池,盐铁足相供给。两近京师。”

从自然地理背景看,两汉的巴郡东部是折曲山地,亦即“滨江山险”,西部是嘉陵江平原,所以“土地平敞”,东西自成地理区域。从人文地理基础看,东西有风俗的差异,东部“其人半楚,精敏轻疾”,西部却:

“姿态敦重”，所以“上下（指上下游，亦即东西部）殊俗，情性不同。”以此为据，巴郡可以分为巴东与巴西两郡。可见至迟到汉代，就已认识到统县政区必须有合宜的自然和人文地理基础。同时也可以推知，汉代以后，统县政区以外的高层和基层政区也要受着这种思想的支配。



【八 从北密南稀到南密北稀

——行政区划地理分布的变迁

农业社会的经济因素虽然不如政治因素那样,对行政区划的层级、幅员和边界的变迁带有根本性的影响,但对于行政区划的置废分合和地理分布趋势的变化却有直接的关系。农业经济的发展,新的农耕区的开发,人口的增殖和外来移民的迁入,都会引起政区的增设;反之,经济凋敝,人口减少或迁离,就会撤废一定数量的政区。因此政区的置废和分布情况实际上是经济兴衰和人口变迁的一项动能态指标。当然,政治、军事、文化等因素也会对政区的置废和分布发生影响,但是这种影响不如经济因素的作用深刻、持久和稳定。

(一) 行政区划的置废分合

行政区划的置废分合有许多种复杂的类型。置是设置,新政区的设置常在新开辟的领土,如秦始皇平南越置南海三郡;或在原有版图内的

空白地区,如福建的古田县是唐代开元二十九年,“开山洞置”。所谓“山洞”,就是原来未设政区的僻远山区。还有许多新政区是从原有政区中分置或析置而来,这种情况可统称为分。分的形式基本上有两类,一是由一个政区分成两个或若干个新政区,另一是由若干个政区各划出一部分地域种,组成一个新政区。前者如汉文帝时曾将内史分成左、右内史,又如浙江松阳县乃“后汉分章安之南乡置”;后者如唐代石埭县为“永泰二年,割秋浦、浮梁、黟三县置”。

废就是撤消已有的政区,也称罢或省。撤消政区有时是领土的放弃,如汉元帝初元三年罢珠崖郡,就是放弃海南岛(直到六百年后,海南岛才又重归中原王朝);有时是将该政区的领域划入其他政区,这又分两种情况,一是并入另一政区,二是分属几个政区。前者如汉宣帝地节三年“省汶山郡,并蜀(郡)”,后者如汉昭帝元凤五年“秋,罢象郡,分属郁林(郡)、牂柯(郡)”。另外还有一种情况是同时撤消几个政区,并入同一政区,如唐代武德四年,“省桓肆、新丰、宜安(三县),并入藁城(在今河北)”。

大多数情况下,撤消政区的同时意味着并入其他政区,所以并省、省并两字常连用,如东汉光武六年全国“并省四百余县”。并入其他政区的情况就称为合。政区撤消一段时间以后又重新设置,则称为复置。

两千年间,行政区划的置废分合过程是不断发生的,不但无年不有,几至无月不有。不过同时设置许多政区的现象不多,而一次并省大量政区的情况却常遇到。一般情况下,新政区的设置多是随着经济的稳步增长,人口的逐渐增加而从容进行的。如果在短时间内,有大量政区同时建立,那么不是由于新领土的开拓,便是出于某种政治需要。

如秦始皇二十三年,在西北一次就设置四十四县;公元前一一一年起,汉武帝“连兵三岁,诛羌,灭南越,番禺(今广州)以西至蜀南者置初郡十七”。两者都是开拓领土之例。

又如汉高帝刘邦建立汉朝以后,六年之间,封侯一百四十三人,意味着设置一百四十三个侯国,这些侯国少数以一个整县置,大部分是从秦代旧县划出部分地而设。这说明汉初短短几年之内,就至少增加一百多个县级政区的建置;又如南朝梁代,在公元五一九至五三三年之间,州数增加四十一,郡数增加一百一十,再如隋后期原有郡一百九十,隋末天下

大乱,群雄竞逐,李唐为了壮大势力,招降纳叛,凡是表示归附者,都给予州刺史的名号,因而大量“权置州郡”,一时间,州数膨胀到五六百之多。这些又都是出于政治需要之例。

但是出于一时的政治需要者,往往不能持久,西汉初年所封列侯,到中期已所剩无几,汉武帝元鼎五年一次就免侯削爵一百零六人,意味着撤消一百零六个侯国的建置。南北朝时迅速增加的郡,在开皇年间就完全被取消了。隋唐之际膨胀起来的州,也在“贞观元年,悉令并省”。

而且即使因政治需要也从未一次就同时设置大量政区。前述之例,多在几年之内陆续发生。即世人以为州郡恶性膨胀的南北朝,在上面所举的最极端的例子中,平均也不过每年只增置三个州、八个郡而已。相反,大量撤消政区却完全可以是一次性的行为,如前举的东汉光武六年并省四百余县与唐初贞观元年大量并省“权置州郡”。

这两个例子又恰好表明一次性并省大量政区也有两方面的原因,一是承大乱之后,户口严重损耗,许多政区人虚地荒;二是由于政治原因,需要对政区进行坚决及时的整顿。据《后汉书》记载,东汉初年就是因为“百姓遭难,户口耗少”的缘故而大量裁县的。不过内中其实还会有政治因素,在第四章中我们已说过,西汉由于推恩分封王子侯,遂产生许多幅员很小的侯国,这些侯国就在东汉所并省四百余县中占了相当大的一部分。省县之外,光武十三年,又并省西汉的十个王国,这些王国都只有三、四县地,比起一般的郡,幅员太小,因此予以撤消。

纯粹为了改革体制而撤销政区的最重要行动,当然要数隋文帝开皇三年取消郡一级政区的命令了,不过这不是像贞观元年那样一般意义上的省并,而是一锅端。在隋文帝之前,北齐文宣帝天保七年并省三州、一百五十三郡、五百八十九县、三镇、二十六戍,这也是重要的整顿措施。

省并政区还往往有一定的标准,如蒙古至元二年诏:“诸路州府,若自古名郡,户数繁庶,且当冲要者,不须改并。其户不满千者,可并则并之。”于是按此标准当年“省并州县凡二百二十余所”。设置新政区当然都是在部分地域上进行,不会是全国范围的行动。省并政区的规模虽然比设置政区要大得多,也往往存在地域性的差异,即有的地方省并的多,有的地方省并的少。有时则纯粹是针对部分地域的措施,如元代至元二十年就单独“并省江淮、云南(行省的)州郡”。即如上述至元二年所并

省的两百多所州县,也只在北方而已,南方当时尚在南宋王朝治下。

行政区划有置废分合,而大部分的置是分,大部分的废表明合。分说明政区幅员的缩小和数目的增多,合意味着政区幅员的扩大与数目的减少。这样,在一定的地域中,政区设置得越多,也就说明其分布越密,省并得越多,政区分布也就越稀。

在第四章关于政区幅员伸缩的讨论中,我们强调,在政治因素的作用下,使得高层政区和统县政区幅员在历时的长河中,呈现逐渐减小的总趋势。但是更具体地说,对于尚未深入开发的地区,例如唐代以前的南方,政区幅员的缩小却有着政治因素和经济因素的双重作用(当然也还有其他次要因素的作用),也就是说,即使没有政治因素的作用,南方政区的幅员也要随着开发程度的深入、经济发展水平的提高和人口密集程度的增大而越划越小,这就是“稠则减,稀则旷”的基本原则。

所以在南北不同的地域中,政区幅员的减小速率是不一样的,南方政区幅员的减小速度要快得多,与之相应,南方的政区分布也就越来越密。因此,不同地域的政区分布稀密的变化,实际上是体现经济开发程度和经济重心转移的一项重要指标。

(二) 古代经济重心从北到南的转移

中国古代史是一部农业文化发生发展兴盛衰落的历史,小而言之,也是一部农业文化重心从北到南转移的历史。在铁器未曾发明的远古,黄土高原的土质松软,易于耕种,自然成为中华文化的摇篮。即使到了战国时代,《禹贡》将九州大地的土壤分成九等,雍州黄土高原的土壤仍认为是上上等,北方其他各州则为上中等、上下等和中三等,而南方梁、荆、扬三州却是下三等。从气候来看,秦汉以前也是南不如北:“江南卑湿,丈夫早夭”。北方气候凉爽,雨水虽少但集中,于旱地作物勉强够用。因此自远古直到秦汉一统时代,北方的农业文化得到有利的发展,在物

质和非物质文化方面都对南方显出压倒的优势。

秦汉时期,北方已形成关中和山东两大农业经济中心。而南方却还是“地广人稀,饭稻羹鱼,或火耕水耨”。在农业社会里,人是最主要的生产力,人口数量是农业文化发达程度的重要指标。西汉元始二年(公元二年)的人口统计表明北方人口是南方的三点二倍。虽然随着生产水平的提高,南方的农业经济也在逐步向前发展,但是速度很慢。例如牛耕技术直到东汉时期才传播到淮南地区。然而魏晋以后中国社会的大变动大大加速了南方的开发过程,使南方的农业文化水平不但赶上而且超过北方,实现了文化重心由北到南的转移。

从东汉末年到两宋之际,北方曾经出现过几次大动乱,迫使黄河流域人民南迁到淮汉、长江以至闽岭以南地区,又造成几度南北政权分裂对峙的局面。南迁的人民不但给南方增添大量劳动力,而且带来先进的技术和文化,移民过程实际上是一种文化快速传播的过程。同时,割据的政权为了维持自己的生存也要积极发展经济。这两个因素都促使南方的开发速度比正常的一统时期要快。

在南下的移民长河中,有三次蔚为大观的浪潮,使南方农业文化的发展出现三次飞跃。第一次大移民发生在西晋永嘉丧乱之后,南来的北方侨民大都集中在淮水以南、太湖以北地区,使江淮一带的农业经济在东晋南朝时期取得长足的进步,将三国东吴以来南方已经加速开发的势头更加推向前进,以至时人将江南比作昔之关中:“会(会稽郡)土带海傍湖,良畴亦数十万顷,膏腴之地,亩直一金,鄂、杜(长安附近二县名)不能比也”。但其时北方在十六国的混乱之后,也相对安定百余年时间,使黄河流域传统的优势继续向前发展,因此魏晋南北朝时期,南方农业文化水平尚未完全赶上北方。南北朝之后,隋唐重又建立一统宇内的大帝国,黄河流域重新得到繁荣,关中仍称沃野,南北文化都臻于昌盛。天宝初年,南北户口之比达到四比五之谱,双方相去不远。盛唐文化堪称南北共荣的文化,而北方似略占优势。

但是天宝末年的安史之乱将北方诸道化为千里萧条荒无人烟的灾区,大批难民蜂拥而至淮汉以南地区,形成了第二次移民浪潮。这次大移民散布面比第一次要宽,在苏南浙北、江西北、中部和鄂南湘西北三个地区都集中了相当数量的移民。南方农业文化的发达从江淮一带向西

扩展到中南地区,因此唐后期,“每岁县赋入倚办,止于浙西、东、宣歙、淮南、江西、鄂岳、福建、湖南等八道”。换句话说,整个淮水以南至南岭以北地区成了维持唐后期中央政权的经济基础。南方经济以安史之乱为转折点,已足与北方抗衡。北宋初年的人口统计表明南北户口之比已为三比二,也从侧面证明了这一点。

五代末期,黄河流域的经济文化得以恢复发展,但通观北宋一代,南方的经济力量已经完全超过北方,所谓“今之沃壤,莫如吴越闽蜀”,尤其“东南诸郡,饶实繁盛”,所以中央政府一直执行“竭三吴以奉西北”的方针。不过,在商业方面,北方之发达不让南方,尤其作为最大经济中心的开封,崇宁间商税年收入就达四十万贯,如清明上河图所描绘的丰富多彩的市民生活也是南方城市所不及的。

但是靖康之难消除了北方仅有的一点优势,使农业文化重心完全转移到南方。靖康元年,金人南侵,宋王室辗转南逃杭州,大批各阶层的北方人随之南迁,形成第三次移民浪潮,使南方经济再度加速发展。两浙地区聚集移民最多,农村和城市经济发展至为迅速。尤其苏杭,人称天堂,繁盛之貌,国际闻名。两浙以外,福建、江西、湖南以至岭南地区,经济文化都相当发达。相反,在北方,由于战争的影响,经济受到破坏,文化日见萎缩。

金宋以后的元明清统一王朝,除了政治中心依然在北方外,经济文化重心已经固着南方不可移易了。元代“百司庶府之繁,卫士编民之众,无不仰给于江南”。南北差距更日益扩大。明代全国三十五个工商业城市,就有二十四个在南方;以财赋而言,明代苏州一府垦田数只占全国的百份之一点一强,而税粮的征收却几占全国的十分之一。因此清初学者顾炎武评论北方经济文化的衰落时说:“今日北方有二患,一曰地荒,一曰人荒。”与此语相映成趣的是康熙帝的诗句:“东南财赋地,江左人文薮”。

要之,秦汉时期的经济文化重心在北方,从东汉末年到两宋之际的八百年,这一重心开始并完成了向南转移的全过程,至南宋元明清时期,经济文化重心已经固着在南方不可移易了。这一历史性的转移过程,在行政区划的地理分布方面得到了真切的反映。

(三) 南方和北方政区分布密度的逆转

无论是基层政区、统县政区或高层政区,其地理分布变化的总趋势都是从北密南稀到南密北稀的逆转。由于基层政区的分析比较繁琐,所以这里只着重讨论高层政区和统县政区分布的变化。

高层政区及其前身——监察区的南北分布情况最为简单明了地反映了南北稀密的变化。汉武帝元封年间置十三州刺史部,四州在南,九州在北。后来北方又加一司隶校尉部,于是北方监察区是南方的两倍半。东汉末年,十三州演变成为高层政区,依然是南四州和北九州的格局。

西晋前期九州,南七北十二。后期南方又增置二州,南北之比已提高到三比四。到唐贞观元年,分全国为十道,正好五道在南,五道在北。开元二十一年,十道分成十五道,南八北七,南方已略占优势,何况北方增设两道,纯粹因为东、西两都的特殊地位,并非因为经济因素所致。唐中期以后方镇的设置虽然是北多南少,但那是由于军事因素的影响,安史之乱的战事发生在北方,所以规划了较多的方镇。

北宋元丰时期二十三路,南方占十四路而北方只有九路,南北之比已经是三比二强。当然北宋并非统一全国的中原王朝,与之并立的尚有辽朝和西夏。幽云十六州在五代后晋时已归辽,河西走廊诸州则为西夏所属,这些地方或可当两三路范围,即使如此,南方依旧稍胜于北疆。

元代重归一统,十一省中大致是五省在北,六省在南。说大致,是因为陕西省兼秦岭以南地,而当其为北方省份;河南江北行省越淮河以北而以之当南方行省。当然说十一省南北各半亦可。但是元代行省不大能体现南北经济差异,如岭北行省只有一路,置省本来多余。辽阳行省也是地广人稀,户口远抵不上南方一个较大的路。倘以元初七省而分南北,则南方有五省半,北方只有一省半(中书省的陕西四川行省的一

半),比例悬殊却又过大。

明代两京十三布政使司,大抵五省在北而十省在南,基本上反映了经济重心在南的态势。清代十八省南北比例也是二与一之比,与明代一致。

统县政区的情况比较复杂,但其变化总趋势也不例外。这里只选取有代表性的秦、隋、清三代予以说明。

秦代南北方的郡幅员相差很大,南方的大郡比今天一省的范围还大,北方的小郡只有今天某些管县的市那么大,因此南北方郡级政区的分布密度也有很大差异。秦一代设内史和四十八郡,在北方者三十三点五郡,在南方者十五点五郡(东海郡跨淮水南,各计半郡),北方的分布密度将近南方的二点二倍。两汉时期,南北郡国数之比大致为三七开,与秦代差不多。

三国鼎立时期,南方经吴、蜀两国的开发,增设很多郡,所以到了西晋短暂统一的时候,北方郡国总数只有南方的一点二倍了。再经过东晋南朝的进一步发展,到隋代大业年间,在全国一百九十个郡当中,南北已大致各占一半。而且除浙南福建、湘西贵州一带外,各郡幅员都较均匀。唐代情况比较特殊,南方设置了过多的政区,后文再另作分析。

北宋中期据《元丰九域志》统计,共有府州军监二百九十七所,其中南方占到一百七十七所,南北比例已经逆转为接近三比二之谱,这一比例与前文路的分布相一致。同样,如果考虑到幽云十六州等情况,南北比例当有所降低,但南方统县政区分布密度已超过北方却是确定无疑的。

元代统县政区为复式层次,难于进行对比,明代已经简化,但仍有复式残余。若大略只以府和直隶州作为统县政区,则在全明一百七十九个府和直隶州中,北方只占四十一个,南北之比已在三比一以上。清代政区恢复为单式层级关系,可以作为南北对比的典型实例。据《嘉庆重修一统志》统计,全清十八省共有二百四十九个府与直隶州,而北方只占八十八个,南北统县政区之比接近于二比一,这与高层政区的南北比例是相当一致的。

统县政区的分布由秦代北方是南方的二倍余,到隋代南北大致相等,中间隔了八百年;之后,又过了一千二百年,到清代中叶,南方的统县政区变成将近北方的两倍。与此相映成趣的是高层或准高层政区也经

历了几乎雷同的变化,两汉时期北方的州是南方的两倍有余,到唐代来到一个转折点,南北的道是一半对一半,而到了明清的省,南方又是北方的二倍了。这种逆转过程正是经济重心转移的真实写照。

(四) 东南地区经济发展与政区分布的关系

上面是从南北差异的宏观角度对政区的分布进行考察。如果我们进一步分析南方不同地域的政区设置情况,还会发现这些地域在不同时期经济发展程度的差异。

地处东南的苏南浙江、江西、福建三个地区在开发程度方面正有先后次第的区别,秦汉时期江浙一带已有一定程度的开发,尤其苏南浙北在秦代已设有三十一个县;而其时江西开发程度尚低,西汉只设十二县;浙南福建则几乎是一片空白,仅有两县。三国鼎立以后,东吴着意开发江西地区,郡县设置势头很猛;福建也开始单独设郡,苏南浙江发展还比较平稳。东晋南朝时期,三个地区都有较快的进展,但以速度而言,江浙最为突出,福建次之,而江西反屈居第三。所以唐朝前期苏南浙江设有七州七十四县,福建有五州二十八县,比西晋时期有较大增长,而江西因为三国时期设县过多,而隋代又省并过甚,县数反而减少,然州数还是略有所增。表十(见页一一六)是三个地区在不同时期的郡县增置表,县数完全以今天省境以内作统计,部分郡境与今省界不能全相吻合,故郡数只计整郡数。

如果我们把范围扩大一些,再把时间往后推一点,那么可以由《太平寰宇记》一书统计出,从唐中期到宋初的两百余年间,南方地区共建新县一百一十多,其中在江西境内有二十七,福建有二十,安徽、湖北各十县,浙江四县,四川、湖南各七县,江苏五县。相形之下,江西、福建两省在唐宋之际的发达约略可睹。

两宋时期,赣、闽地区得到更快的发展,就江西一省而言,宋代已达

六十八县,比唐前期翻了一翻,几乎所有平原河谷地区均已开发,于是粮食生产水平大大提高。北宋时期东南六路供应中央漕粮六百万石,江南西路占一百二十一万石,居第三位;南宋偏安时期,则几乎全靠江西支持,漕粮供应已占到六百万石的三分之一。而其时的江南西路幅员大约只有今江西的六分之五。江西在宋元明三代经济呈现持续发展,但设县高潮到宋代已经截止,因为许多地方已经人满土满。所以明代虽连山区也布满了县治,比宋代也只增加十县,已达饱和状态。清代比明代又只增三县,足见境内几已无可开辟之处,江西的封建农业经济至此也盛极而衰,走到了终点。

表十 汉至唐前期东南三区的郡县增置

时期 郡县数	西 汉	三 国	西 晋	隋	唐前期
苏南浙江	会稽郡北部 31 县	会稽等 4 郡 50 县	5 郡 57 县	7 郡 43 县	苏州等 13 州 74 县
江 西	豫章郡 18 县	豫章等 4 郡 54 县	6 郡 58 县	7 郡 19 县	洪州等 7 州 34 县
福 建	会稽郡南部 1 县	建安郡 9 县	建安、晋安 2 郡 14 县	建安郡 5 县	福州等 5 州 28 县

(五) 移民和政区置废与分布的关系

从先秦到近代,中国不断有规模不等的移民运动发生。移民运动实际上是一种人口再分布过程,使一部分地区人口减少,而使另一部分地区人口增加。行政区划的置废和人口的稀密直接相关,当人口增加到一定程度时,就要设置新政区,反之,就要撤消原有政区。

中国历史上最大规模的移民运动是从北到南的三次大迁徙,其次是从东到西的播迁,而从西向东与从南到北的移民活动则较少。规模较大的移民活动对政区的设置与分布都产生了重要的影响。其中第一次南迁的浪潮还产生了十分特殊的行政区划——侨州郡县。

(1) 侨州郡县的设置

西晋永嘉丧乱以后的一百五十年间,有大量北方人民远离黄河中下游,迁往江淮以南地区。形成中国历史上第一次由北而南的大移民。在这一期间,涌到南方的人口有九十万之众,占北方原有人口的八分之一;迁徙的结果使南方居民中每六人就有一人来自北方。这样大量的移民多是以宗族部曲的形式集体迁徙而来,东晋南朝政府为了招抚安顿这些流民,就在他们的侨居地设置新的州郡县三级行政区划,并以他们的原居地为新政区命名。因此,如并州、青州、如瑯琊郡、兰陵郡这样一些北方州郡都可以在南方看到。后来为了和北方的原有政区相区别才在前面加上“南”字。

侨州郡县主要分布在江淮之间和江南一带,尤其在今南京至常州一带高度密集。当时的六朝首都建康(南京)城内外就拥挤着二十来个侨州郡县。但是严格地说,侨州郡县并不是真正的行政区划,大部分没有“实土”,既无一定的幅员,也无明确的边界,层级也不完善,它是寄托在南方固有的行政区划之中的另一套行政管理体系,而且仅仅是同一本贯的侨民的集合体。

侨民们起初得到东晋南朝政府的优待,不必缴纳赋税。这个政策自然要使政府损失大批收入,于是后来就有土断的办法产生,那就是将侨民的户籍断在侨居地上,使之可以附着在名副其实的政区之上,以便按时按地征税纳赋。可以想象土断的政策必然要遭到侨民的抵制,尤其是豪门大族的不满。因此土断诏令下达七八次之多,土断过程延续百余年之久,直到隋代,才使侨州郡县最终成为陈迹。但有些侨县的名字却喧宾夺主地留了下来,如淮南的当涂县侨置于江南的于湖县,土断以后,于湖县名反而消失,当涂县名却一直留到今天,后来唐代大诗人李白就长眠在当涂的采石矶。

(2) 因移民而增设政区

当着北方人民随着晋王室南迁的时候,朝野之间人人都以为离井背乡只是暂时现象,中原很快就会恢复,官民不久就能返回原籍,正是在这一思想的指导下才产生了侨州郡县的特殊政区形态。侨州郡县现象后

代未再重演。在后来的移民运动中,如果某一地区接受相当数量的移民,一般都是根据“稠则减,稀则旷”的原则,从旧政区中析置新政区。因此规模较大的移民都会引起政区的增置。

中唐安史之乱造成了北方人民的第二次大南徙。这次移民不但大量迁往长江下游,而且还有相当一部分集中在长江中游今湖北江陵至湖南常德一带。据《旧唐书》记载,这里的移民数量甚至达到土著的十倍。人口如此高度密集,遂促使唐朝政府从山南东道分置出荆南节度使辖区。这是高层政区的增置。统县政区也有相似情形,在江西东北的饶州,因为户口从安史之乱以前的四万多户猛增到乱后的七八万户左右,所以分出一个新州——信州来。同样,在皖南也因为接受移民而增设一个新县——至德县(今东至县),该县正因为置于至德二年,所以以年号为名,这段时间正是移民的高潮时期。

不但大规模的移民出现这样的情况,有时连规模较小的迁徙,也可能导致新政区的出现。例如唐代开元十年,在西北庆州增设了怀安县,该县就是因为检括出当地存在许多外来逃户而设置的。逃户也是被迫移民的一种形式,农民因为不堪官府重压,四出流亡。怀安县地处今甘肃华池县西北的深山峡谷之中,逃亡的农民起初一定以为找到了一个世外桃源,结果却仍不免被纳入怀安县中,无法摆脱苛政的统治。县名怀安,显然取怀柔安辑之意,倒真是一个不小的讽刺。

(六) 交通路线与政区分布

从最广泛的意义上说,南方新政区的设置都是北来移民开发过程的体现。尤其是县级政区的设立更是移民一步一步推进的产物。因此南方县治的分布与交通路线呈现完全一致的现象。这一点在福建地区显得尤其突出。

福建的地理环境特别闭塞,全境几乎全由山地丘陵所组成,西、北两面

是高山峻岭,东面是古人视为畏途的大海,只有南部与广东交界处是低矮的丘陵,因此福建地区的开发在全国所有省份中几乎处于最为落后的地位。直到东汉末年,整个福建地区还只设立了一个县,这就是闽江口的冶县(东汉称东部侯官)——今天福州市的前身。这个县城与外界的交通主要依靠海道而不是陆路。东汉中期以前,南方交趾七郡(今两广和越南北部)向朝廷进贡的物资都经由海道北上,中途船队就要在该县停泊。

孙吴割据江东以后,福建逐步得到开发。大批移民进入福建地区。当时的开发路线明显有两条,一条由海道而来,在沿海地区由北而南建立一系列新县;另一条由西北翻山越岭而来,在闽江上游也建立一组新县。从海道进入的移民要比陆路晚一些。从西北陆路而来的移民又可分为两支,一支由浙江越过仙霞岭,进入南浦溪,再沿溪而下;另一支从江西越过武夷山,进入金溪上游。从浙江方面来的移民要比江西方面早半个世纪,因为江西本身的开发要比浙江稍迟。参见下图(图17,图上县治旁边的数字表示置县年代)所示:

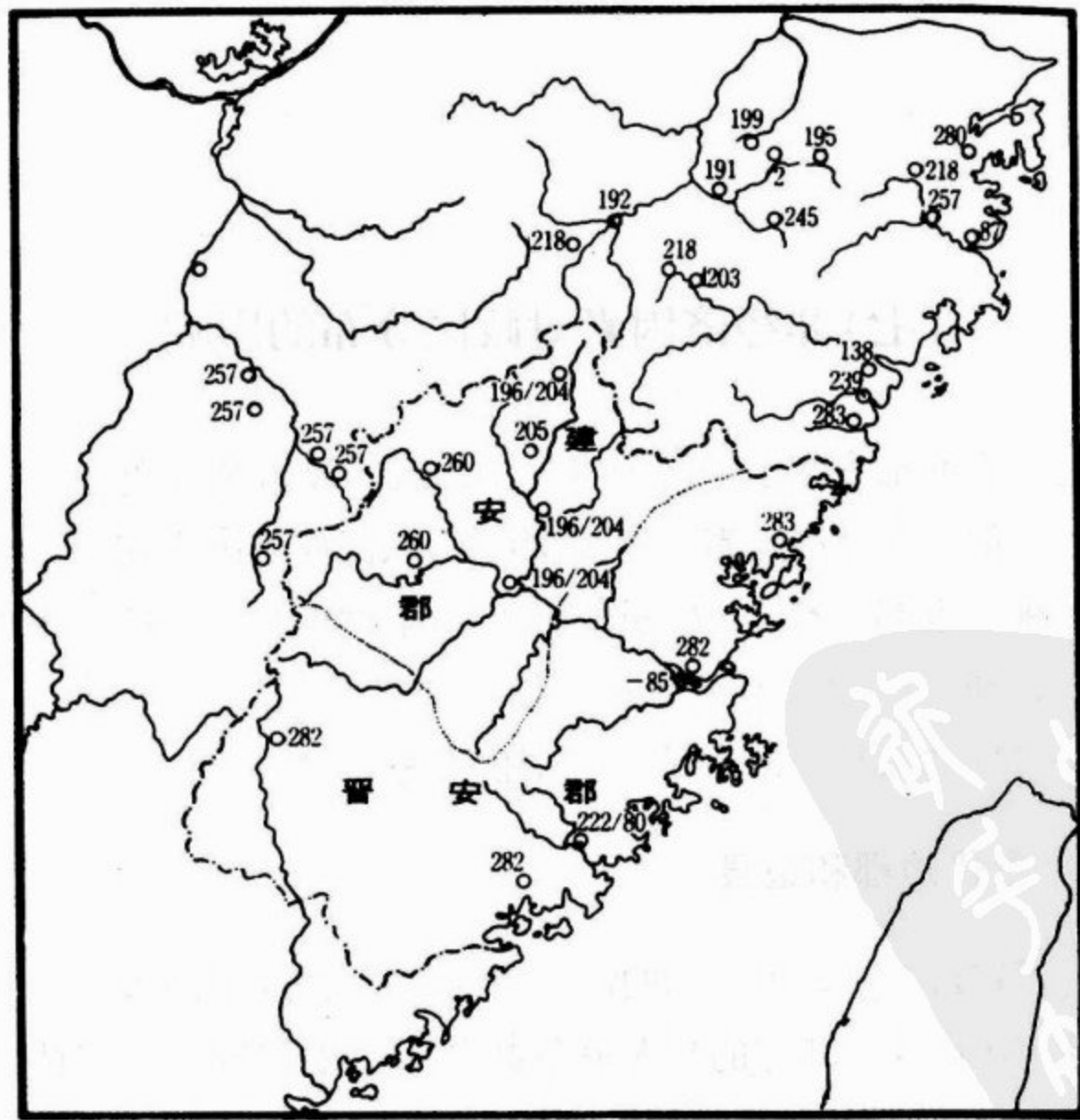


图17 三国西晋时期福建地区设县次第图

最初,滨海县城与西北山区诸县之间是相互隔绝的。当沿海的一排新县尚未建立之时,整个福建地区曾单独置为一个新郡——建安郡,该郡的属县其实全部集中在西北山区,只有一县孤零零地悬立在闽江口,因此郡治设在建安县(今建瓯)。但当沿海一批新县在西晋时期建立以后,建安郡立即被一分为二,其东南部分变成一个新郡——晋安郡,以管辖包括侯官在内的沿海诸县,该郡郡治就设在侯官县。侯官的前身冶县本是福建地区最早设立的县,比建安县的诞生还早一百多年,而它之所以不能充当建安郡治,原因不是别的,即在于它与建安郡其他属县在陆路方面是隔绝的。

沿海各县和内地各县之间的鸿沟直到数百年后才被填平。南北朝以后的移民或者从各条河流的入海口逐步向上游推进,或者从上游顺流施然而下,双方慢慢互相接近,才将福建东西两部分县城之间的交通路线连接起来,但此时已经迟至唐代中叶了。

(七) 非经济因素对政区分布的影响

上述各方面都表明了经济因素对于政区的设置和分布起了相当重要的作用。但是在经济因素之外,政治、军事、民族等因素在一定的时期或一定的地域也都有着举足轻重的影响。南北朝时期,州郡县三级政区大量增置,造成在南北政权交界地区和少数民族地带政区分布特别密集的现象,就是最好的例证。除此而外,还有另外一些典型的实例。

(1) 秦代边郡和边县

郡的设置最初是军事防御的需要,普遍布设在战国的边地。尤其是秦、赵、燕三国因为与北方的胡人争夺农牧区边缘地带的直接对抗,更是高筑长城,密布边郡和边县。战国末年,燕国北部从东到西就设置了辽东、辽西、右北平、渔阳、上谷五个边郡;赵国北疆则有代、雁门、云中三

郡,秦国的西北也设置陇西、北地、上郡等三郡。这十一郡,在秦始皇统一全国后全部被保留下来,几乎占去全部三十六郡的三分之一。而就经济实力而言,这些边郡自然占不到全国的三分之一,只是为了军事上的需要才如此密集地布置。

秦始皇三十三年,派蒙恬率大军从匈奴手里夺得河南地(今黄河两套及鄂尔多斯高原)之后,为了保护这一地区,特意在今宁夏境内的黄河东侧设置四十四个县,以这些县城为要塞,组成一条防线,北与阴山下原赵长城相连,南与原秦昭襄王长城西端相应。《史记·秦始皇本纪》所说:“自榆中并河以东,属之阴山,以为四十四县,城河上为塞。”指的就是这件事。这段记载说明秦始皇在榆中(今兰州以东)以北的黄河东岸,并未修筑长城,而是以密集设置县城的方式起着长城的作用,后人不察,却以为这段长城尚未发现,或因黄河改道而倾圮。而且说到底,秦始皇并无大筑长城之举,他只不过把战国时代燕、赵、秦三国原有长城加以连系修缮而已。这一直是一个被史学界误会的问题,这里只是顺便说说。新置四十四县,主要是为军事目的,而不是经济发展的结果,所以从内地迁徙许多犯人前来充实,即所谓“徙谪,实之初县”。

秦代有初县之置,西汉则有初郡之设。汉武帝中期以后就出兵征服西、南少数民族地区,“番禺以西至蜀南者置初郡十七”,“初”就是“新”的意思,汉代这些初郡都比秦郡要小,如秦南海三郡这时就变成五郡(南海、郁林、苍梧、合浦、象郡)。

(2) 西汉侯国和王国

西汉一代封侯的名目很多,有功臣侯、恩泽侯、王子侯,一旦受封,便要建国。侯国一般地域很小,户口很少,但地位与县相当,因此西汉县的总数明显偏多,在关东封侯较多的地区,县级政区的分布十分密集,尤其河北、山东、苏皖北部及豫东地区更是侯国林立。以山东地区为例,今天也不过正好一百个县级政区,但在西汉时,今山东境内竟已容纳二百八十六个侯国和县(其中许多县也是由侯国废置而来)!其密集程度可想而知。虽然山东西南部是秦汉时期经济发达地区,但县级政区设置这么多主要并非经济因素的作用,而更多地是出自于政治需要。

不但县级政区如此,统县政区也有类似现象,在部分地域分布得特

别繁密。仍以山东地区为例,西汉时也容纳了十六个完整的郡、国和三个半郡。而同时的江西地区却恰好只是一个郡的范围。这样悬殊的差异,不但是因为南北经济发展程度的高下,还由于汉初在山东地区设置的诸侯王国,被分解析置为许多小王国和汉郡的缘故。今山东境内在汉初包容了整个齐国、梁国的大部分,楚国的北部和赵国的一小部分,后来齐分为七,梁分为五,赵分为六,楚亦分为鲁国与其他二郡,再经过繁复的变化,终于形成十几个郡国级政区的格局。而王国的析置与划小都完全是政治手段的运用。

(3) 唐代岭南五管的州县

唐代岭南道设五府节度使,“以广、桂、容、邕、安南府皆隶广府都督统摄”,名岭南五管,相当于今两广、海南与越南北部。这里是当时经济相对落后的地区,所以常作为流放失势官员的去处。然而这里的州县分布却很密,尤其是广东西部和广西地区的州县更是星罗棋布,远远超过北方经济发达的地区。一般的州只有数千户,小州只有数百户,甚至百余户者,不及北方之一县。地域也很狭小,至于今天一县之地当时可置一州或数县,所以密度自然很大。

若以反映唐末情况的《新唐书·地理志》的统计为据,将十道范围内的州(府)县数目制成表十一,可以发现岭南道的州(府)县数在各道之中遥遥领先:

表十一 唐前后期十道所辖州(府)县数目统计

道名		关内	河南	河东	河北	陇右	北方小计	山南	淮南	江南	剑南	岭南	南方小计	南北合计
州	县数													
唐末	州	31*	30	21	29	20*	131	35	12	51	39	74*	211	342
	县	135	196	110	174	60	675	161	53	247	189	314	964	1639
贞观13年	州	22	31	22	31	63	169	30	16	46	44	57	193	362

*关内道的单于、安北都护府,陇右道的北庭都护府,岭南道的安南都护府各自领有属县,当州计。

若只以今广西地区为说,则无论与前后朝代的同一地区相比,或与同一朝代的其他地区相比,州县的设置更显得出奇得多。今广西在唐代

恰相当于邕、桂、容三管地区，共设有四十州。而其前之隋代只有五个半郡，其后之宋代也只置十九州，唐代之失常由此可见。即就唐代一代而言，广西以不足半道之地，而所置州竟然比除江南道外的任何一道都多（见上表），其反常也很显然。造成这一现象的原因是什么呢？也是出于政治上的需要。

前面已经提到，唐朝初年，为了争取和团结最大多数的支持者，曾经大量权置州县，到贞观以后，其中许多州县已被省掉，但并省的比例南北不一，北方的权置州几乎都被省去或列入非正式政区的羁糜府州之中，而南方却仍保留相当数量，尤其在少数民族地区，更尤其是在岭南道。如仅在唐初武德四、五、六这三年当中岭南道就设置了三十个新州，而光武德四年（六百二十一）一年内就占了二十二州。不但如此，在岭南道设州的势头还常盛不衰，一直继续到唐朝中期。为了便于对比，在上表中还列出贞观十三年（六三九）的州府数目，这些数字以《括地志·序略》为据，并补上其脱载的岭南四州。不但州的情况如此，县也有过多的增置，因此今广西地区唐代州县密布，并不表明其经济发展水平比广东或湖南、江西地区为高，而只是一种特殊政治现象的体现。

但是唐代在少数民族地区设置大量州县，也并不意味着统治的深入。这些州县主要是通过当地豪酋进行管理，所以有时只是挂名的统治，如灋州及其所辖四县，据《新唐书》说：“贞元（七八五至八〇四）后州县名存而已。”到了宋朝，对湖南中西部和广西的统治才比较深入，而这时这些地方的州县的分布反而较稀，因为到了这时才能够真正按行政管理需要来设州置县。

例如，今湘西沅江中上游地区，在唐代虽已设五个州，但当地的五溪蛮并未完全臣服朝廷。到北宋中叶，派兵进入沅江流域，五溪蛮才彻底归顺，而宋廷却只在该处设三个州。广西情形大致相同，所以州的数目比唐代减少一半，而与之相反，广东却由于逐渐得到开发，增设了许多州县。因此，与唐代相比，宋代统县政区的南北分布更能真实反映南北经济发展的差异。据上表统计，唐末南方的州县竟占到全国州县的百分之六十左右，但这丝毫也不能表明南方当时的经济水平已经大大超过北方，而只能暗示在经济因素之外，还有其他缘故存在，其中就有上述的政治方面的重要原因。

九 赤畿望紧上中下

——行政区划的等第变化

在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。

(一) 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,而由西汉所继承。

《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,或可称为次县和小县。

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,边地上的县等第偏高,数百户就可以置县令,当大县看待,这是地位重要的缘故;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邑,于是该邑长官称令,公主死后,阳安令复降为长。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。

可见县的等第不全以户口的多少来划分,也与其地位、重要性、职事繁简以及所处的地域经济水平有关。

汉代户口繁盛,据《汉书》记载,在平帝元始二年(公元二年)时,已有一千二百二十三万三千零六十二户,当时县的总数大致为一千五百七十八县,平均每县有七千七百零八户。因此万户以上的县不少,可以以万户作为划分县等的标准。但是在经过汉末大乱三国纷争之后,人口数量大大减少,西晋户口不过二百四十五万九千八百四十户,只及西汉的五分之一,而县数犹有一千二百三十二县,平均每县仅约二千户而已。因此县的分等标准大大降低,以三百户,三百户以上,五百户以上,一千户以上,一千五百户以上,三千户以上分成六等。

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。”可见晋县虽分六等,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,分县标准竟降低到十分之一。而作为州治和郡治的县因地位重要,五百户以上已算大县,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,只有七十八县置长,一百六十县为国,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,五千户以

上县令、相秩千石，位八品；五千户以下县令，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（三九六）始建曹省。……外籍则刺史、太守、令、长以下有未备者，随而置之。”但史传当中所见皆任县令，无有称县长者，可见北魏时候县令之授已滥，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。但大小县标准已不清楚，只知此时县的等第是以上中下之等来划分。后来的北齐更加细分为九等，即上中下三等之中每等又各分三等，但分等的标准亦史无明言。只有北周制度比较明确，乃以人口数量：户七千以上、户四千以上、户二千以上、户五百以上及户不满五百分为五等。

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、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、河南四县位于全国诸县之首，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”乃指事务的繁简，“冲要”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，却到隋代才作明确规定。但是究竟具体如何分等，今天仍不清楚。不过有一点必须一提，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。隋代虽无规定，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、户口与地理条件的综合，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；二为北京，辖大原、晋阳二县，

^① 如开皇十三年临颖令刘旷以治政有方，升为营州刺史，又魏德深为贵乡长转馆陶长。

这六县即称为赤县，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八十二个属县则称为畿县，所以后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、下五等。以开元二十八年（七四〇）为准，共有望县七十八，紧县一百一十一，上县四百四十六，中县二百九十六，下县五百五十四。

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，改为武兴县，并与太原、晋阳同为京县，唐中宗复辟以后，依旧为文水县，京县地位也自然撤消。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、下三等则以户口为准划定。唐初武德年间以五千户以上为上等，二千户以上为中等，一千户以下为下等。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。开元十八年定六千户以上为上县，三千户以上为中县，不满二千户为下县^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（九六〇）“令天下诸县除赤畿外，有望紧上中下”。但实际上稍有不同，那就是望紧之分也以户口为准，即四千户以上为望，三千户以上为紧，二千户以上为上，千户以上为中，不满千户为中下，五百户以下为下^②。

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（一二六六）才定长江以北州县六千户以上为上县，

① 另有一说，开元中以六千户为上，三千户为中，未三千为中下，千户以下为下县。

② 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、万户、七千户、五千户以上的等第，但也还有四百户以上及以下的等第。

二千户以上为中县,不及二千户者为下县。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,南宋减亡,于是又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,二万户以上为中县,一万户以下为下县。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,而以缴纳钱粮的数额来分等。明初吴元年定县三等,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。本来县有差等,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,至此两者才完全脱钩。

清代县的分等又一大变,再次把县的事务繁简、位置冲要作为分等的依据,并和治理难易、税粮多寡一起简化成冲繁疲难四个字的考语。县的等第高,字数就多,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”,缺是职位的意思。

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。到清朝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。两千年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明细化而已。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。

(二) 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的。

秦郡是否分等,历史上没有明确记载。汉郡则以十二万户上下为准来区分大小郡。按照这个标准,西汉末年的一百零三个郡国当中,有三十八个郡国是大郡,占三分之一强。户口标准以外,秦汉首都所在郡地位崇高,而且名称特别,以其长官职称命名,所以秦称内史,汉称尹。西汉首都在京兆尹,附近两郡为左冯翊、右扶风,合称三辅。东汉首都则在河南尹,地位都在诸郡之上。

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),建康所在丹扬郡也改称丹扬尹。十六国北朝也称京师所在郡的太守为尹,视该郡地位为最上。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,分为九等,不明其标准。北周则以户口分成五等,即一万五千户以上、一万户以上、五千户以上、一千户以上和一千户以下,与县五等相类。南朝陈世又另有特例,在丹扬尹之后,会稽、吴郡、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,二万户以上为中州,不满二万户为下州。与县相似,随着人口的增殖,至开元十八年将上州、中州的标准分别提高到四万户与二万五千户以上。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

畿之州同、华、岐、蒲为四辅(近京兆府),郑、陕、汴、绛、怀、魏为六雄(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,都是皇帝驻蹕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,越变越滥,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,在天宝年间有上州一百零九,中州二十九,下州一百八十九。下州几乎都在边地少数民族聚居区,如前述岭南道七十馀州,除广州,桂林,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、冶炼旷石的管理机构,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、兴元等府在宋都为次府。

在府州等第之外,宋代统县政区还另有一套级别常使人觉得目眩。那就是《宋史·地理志》在每个府州底下都列有或节度或团练或防御或军事四种不同的标识。这四种州分别有挂名的长官节度使、团练使、防御使和刺史,但实际上并不到任。这些虚衔只是表明武将逐级升转的次序,军事州的刺史级别最低,然后逐级提高。如任命某人为某州团练使,并不表示该人必须到某州任职,而只是一项荣誉而已,若改任他为另一

州节度使，则表明荣誉又上升一级。最高的节度州还有军额，往往别称某某军节度。如湖北鄂州即为武昌军节度。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不同，常常闹出些笑话，甚至连历史学者也难免失误^①。

元代的州与县一样在至元三年开始分等，定江北诸州一万五千户以上者为上州，六千户以上者为中州，六千户以下者为下州。亡南宋后又定江南诸州三等分别为五万户以上、三万户以上和不及三万户。元代不但把户口当作为州县两级各自的划等标准，甚至还作为州县统一的划等依据。换句话说，县的户数达到与州的户数相当时就要升格为州。若某县的户口已接近三万户就可升为下州。因此至元二十年时升县为州的就有四十四个（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。过去政区的分等是各个层级内部的差别，不同层级之间不相混淆。尽管县的户口可以超过某些州或者某些郡，但县仍为县，不可能升为郡或州。如北周三级制时有五千户以下仍为州，一千户以下仍为郡，而七千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。

元代升县为州的政策，一方面是提高县的级别，从另一方面看却是降低了州的地位。唐宋的州是统县政区，至少必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，又再度调整升州标准，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二十八，升下州者有十五。

^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……。”其实大错，光州并未改为光山军，乃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。

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（一二八三）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。

明初改元代诸路为府，洪武六年分天下府为三等，粮二十万石以上为上府，二十万石以下为中府，十万石以下为下府。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，于史阙文。

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、南兖、郢、湘、雍六州；

第三等是豫、益、广、衡等州及青州领冀州，北兖、北徐等州，梁州领南秦州、司、南、梁、交、越、桂、霍、宁等州共十五州。

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，至陈朝时多已失于北朝之手。

其实陈代州的分等，并非首创，梁代初年的二十三州都列其地位高下，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，即三万户以上，二万户以上，一万户以上，五千户以上和五千户以下。五等州皆置刺史，品位没有高下。在诸州之上是雍州，长官为牧，因其为首都长安所在。

隋代统一北方之一初，三级制未废，州郡两级都各分九等。高层政

^① 从《隋书·百官志》记载推测，其第一等的是扬州，第二等是南徐州，第三等是荆、江、雍、郢、南兖五州，第四等是北徐、北兖、梁、交、南梁五州，第五等是湘、豫、司、益、广、青、衡七州，第六等是越、桂、宁、霍四州。

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。

(三)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,即使有也多半是出于不得已才设置,如唐后期的方镇有的处于割据状态,何来全国统一的分等^①?有的朝代的高层政区权力分散在几个机构之中,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,也就没必要分等。所以除南北朝后期外,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。

两千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

^① 唐代方镇虽有大镇小镇之说,但那只是客观事实的表述,并非正式的分等。

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,更是以户作为计算基础,中唐以后赋税虽改为两税制,但劳役还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,逃避赋役的户口就越来越多,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,这在上文已分别提到,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组织规模和官员品俸的具体规定的记载。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。”这是指上上县官员吏职的配备,然后逐级减员:“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”。这样,我们就知道,隋前期最低等的县犹有吏员四十七人。

又如俸禄的规定为:“刺史、太守、县令则计户而给禄,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,又主簿须千户以上的县才得置,四百户县仅设尉兼主簿事。元代的上县则置尹、丞、簿、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,乃是以经济因素为主

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难易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。下面把主要朝代是级政区和统县政区的分等标准列成表十二及表十三,以概观其变化过程:

表十二 县级政区分等标准表

秦 汉		大县 万户以上	小县 万户以下				
西 晋		一等 3,000 户↗	二等 1,500 户↗	三等 1,000 户↗	四等 500 户↗	五等 300 户↗	六等 300 户↘
北 周		一等 7,000 户↗	二等 4,000 户↗	三等 2,000 户↗	四等 500 户↗	五等 500 户↘	
唐	武德	上县 5,000 户↗	中县 2,000 户↗	上县 1,000 户↘			
	开元	上 6,000 户↗	中 3,000 户↗	中下 3,000 户↘	下 1,000 户↘		
宋		望 4,000 户↗	紧 3,000 户↗	上 2,000 户↗	中 1,000 户↗	中下 1,000 户↘	下 500 户↘
元	北方	上 6,000 户↗	中 2,000 户↗	下 2,000 户↘			
	南方	30,000 户↗	10,000 户↗	10,000 户↘			
明		上 10 万石↘	中 6 万石↘	下 3 万石↘			

表十三 统县政区分等标准表

汉	郡		大郡 12 万户↗	小郡 12 万户↘			
北周	郡		一等 15 万户↗	二等 1 万户↗	三等 5 千户↗	四等 1 千户↗	五等 1 千户↘
唐	州		上州 4 万户↗	中州 2.5 万户↗	下州 2.5 万户↘		
元	州	北	上州 1.5 万户↗	中州 6 千户↗	下州 6 千户↘		
		南	5 万户↗	3 万户↗	3 万户↘		
	路		上路 10 万户	下路 10 万户↘			
明	府		上府 20 万石↗	中府 20 万石↗	下府 10 万石↘		

十 都尉、都护府和都司卫所

——军管型的特殊政区

以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。

(一) 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又往往和太守分疆而治，单独管理一部分地域的军民两政，这部分地域也称作都尉，成为一种实际上的政区^①。

^① 以官名作政区通名，在秦汉魏晋南北朝时十分常见。首都所在地的郡秦称内史，汉魏以后称尹，就是官名。

汉代都尉种类很多,与政区有关的有部都尉和属国都尉两种。

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。这些郡面对匈奴,沿东西方向分设都尉,显然有利增强防御力量。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,以邛族地置越嶲郡,以笮族地立沈黎郡。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,主要管理冉骊族,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,待到条件成熟时,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,又如汉武帝中年在朝鲜设有四郡,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,朝廷在该地设两县,并以西部都尉所领六县与这两县合而建立永昌郡,(地处今云南缅甸之交界),而且就以西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。甚至将都尉当成郡级政区看待,如刘表为荆州牧领八郡,其实其中有一郡以荥阳都尉当之。更进一步置新郡而不设太守,只设都尉。如建安二十年,分钲、上庸(今陕鄂交界处)二县为郡,就只置都尉。

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(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。如前述的西汉的蜀郡西部都尉,此时就建为蜀郡属国都尉,领四县。属国都尉都带上某郡的名称,但实际上已与该郡毫无关系。都尉的俸禄为比二千石,与太守的二千石相当。

三国时期尚有部分属国都尉建立,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,所有属国都尉都已改成郡,由军管形式进为正常的行政管理。

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(今常州市)。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。北朝酈道元的《水经·赣水注》说:豫章,“秦以为庐江南部”,即豫章郡本来是秦代庐江郡的南部(都)尉。秦郡设有守、尉二长官(太守和都尉是西汉时更名),或许当时已有都尉之设置?

(二)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区划,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五十个左右的小国。

这些小国大致分为两类,一类是行国,即随水草游牧,无定居;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,才于公元前六十年设立西域都护府,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。唐代前期国力鼎盛。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。但天山南路的安西都护府仍以军事监护形式,管理诸国。

唐代不但在西域设置都护,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,在西南设南宁都护府。其中单于、安北和安南三个都护府也都统县,与正州无贰。安东都护府初设在平壤,只起监护作用,唐廷因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。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,安史乱后罢废。南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;第三种则大抵只是挂名而已,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期经营的结果。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,将在第五节叙述。

(三)北魏的镇戍

北魏是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的地区的居民,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。两大地区的分界是大致由和龙镇(今辽宁朝阳)向西南,经平城(山西大同)、太原、龙门,横过渭北,经上封(今甘肃天水)至仇池(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部族的成员,这些人不顾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,而是用镇这一驻防军区的组织形式进行统治。

军镇制度盛行北魏太武帝至孝文帝前期的六十年间(大约四二二到四八四),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,只有边境还保留着少量纯粹军事性质的镇戍。

(四)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,尤其远慕唐宋之制,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。其中都司卫所制本身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。卫所的组织大率是以五千六百人为一卫,每卫分为前后左中右五个千户所^①,每千户所,一千一百二十人,下设十个百户所,每百户所设总旗二,小旗十。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,所相当于州县)成为行政区划的一种。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。

实土卫所之外还有实土都司。在第四章中我们已说过明代高层政区定制为两京十三布政使司,与十三布司同一治所的有十三都司,这十三都司都是非实土都司,但其中的陕西、四川、湖广、云南、贵州五都司领有实土卫所。在十三都司之外,又有三个与布司无关的都司,其一是辽

^① 若不只五所则以左左、中中、中前等为名。

东都司,置于今辽宁地区,全为实土,领二十五卫,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。

在十六都司之外,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二十三个单位,即十六都司,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,以示与政区无涉。(非实土的十三都司则与十三布司并列)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两京十三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是陕西布政使司的范围,故只以陕西布司为一个政区计算。

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,但性质也变成纯粹军事组织。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。但是卫所制度行之三百年,许多地名已留下很深的烙印,所以口头俗语仍留有许多痕迹,如喻北京人老于世故为京油子,而称天津人善于言词为卫咀子,这卫就是因天津卫而来。

(五) 唐代羁縻府州与明代羁縻都卫

上述军管型和军事监护型政区虽与正式政区有别,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,即名义上的统治。

唐代羁縻府州 唐太宗自平突厥以后,声威大震,因此西北诸蕃及蛮夷纷纷内属,表示归附。朝廷就以其部落列置州县,较大部落则置为都督府,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八百五十六个羁縻府州,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、吐谷浑隶关内道者,为府二十九,州九十;突厥之别部及奚、契丹、靺鞨、降胡、高丽隶河北者,为府十四,州四十六;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,为府五十一,州一百九十八;羌、蛮隶剑南者,为州二百六十一;蛮隶江南者,为州五十一;隶岭南者,为州九十二;另有党项州二十四,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丛、崛、奉等十三州初与正州无异。有些正州也可退而为羁縻州,如江南道的牂、琰、庄、充、应、矩六州(今贵州中部和南部)^①本来为下等州,开元和天宝间先后降

^① 矩州即今贵阳市,贵之古音为矩,今吴语犹然。

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，但途程太远，送者只至西域为止，卑路斯也未回到波斯，而羁留可吐火罗国，但波斯都督府却仍然列名于唐代的羁縻府州之中。

明代羁縻都卫 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，明代还设立了一些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、鸭绿江北至外与安岭以北，包括整个黑龙江统域。都司治所即设在今苏联境内黑龙江河口，表明中国对该地区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。在奴尔干都司全盛时期曾领有三百八十四卫。

乌斯藏都司和朵甘都司，置于西藏地区。西藏自元代以后正式进入中原王朝版图（见下章），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道，因此派遣使节前往，广行招谕，又承认元代在西藏所封的官职，要这些故官到南京重新受职：于是乌思藏摄帝师亲到南京朝见朱元璋，明代朝廷遂封其为炽盛佛宝国师，并在西藏设置朵甘和乌斯藏两个都指挥使司，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，其实都司只是一种名义，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，使之转相化导似共尊明王朝。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,却反倒是正式的统县政区。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,节度使辖区成为高层政区——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,从边境到内地部设有的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,但并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,到南宋时就升为军,并非因采矿业的停顿。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。

(六) 军事因素对于行政区划的影响

在政治因素之外,军事因素也对行政区域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,二则由于国防和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。这种状态的产生就是军事行动的直接后果(参见图5,见页五〇)

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。宋代熙宁年间北方对外用兵,在南方也派兵深入湘西南北江蛮地区,打算将其改造为正式政区。负责这次军事行动的是后来位居宰辅的章惇,他以荆湖北路为根据地,溯沅江而上,用“三路兵平懿、治、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,因此出现宋代湖北遂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规整,所以南宋绍兴元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。

元初中统元年(一二六〇),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改造成。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。公元一二三〇年末,成吉思汗幼子拖雷率军侵入金朝的陕西,第二年越秦岭,入朱境,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(一二四一),蒙古军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。公元一二七四年六月,元世祖下诏全面攻宋,以丞相伯颜为统帅,行中书省事。九月,伯颜从湖北襄阳出兵,大举南进。十二月,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(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二月开始,次安庆府,下太平州、和州,入建康府(南京)、宁国府(宣城),宋江东路全部归元,随后又由建康下常州,降平江府(苏州)。第三年正月入嘉兴府,军次臬亭山,于是宋室投降,元军入临安。二月,两浙路大都归元。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,部分大臣拥帝昶入海,伯颜于是又遣人往泉州策反蒲寿庚兄弟降元。第四年,宋福建路入元,以建福建行省。

攻湖南的一路于一二七五年三月败宋兵于荆江口,岳州(岳阳市)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。十月,元军攻湖南首府潭州(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(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,南北纵向长度一千六百公里以上。

攻江西的一路,在一二七五年十一月军次隆兴府(南昌),宋江西转运使降。行都元帅府檄谕江西诸府州归附,江西路遂属于元。翌年六月,行都元帅府准备进军广东,但受宋兵阻挠要求增援,在一度反覆之后,第四年正月知循州刘兴以城降,随之又破梅州,至九月,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,早在一二五三年,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(一二七五),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(一二八〇),全境共分为上述六个行省及中书省直辖的腹里七个部分(参见图 18,见页一四九)。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,这是至元二十三年的事,四川首次作为单一的高层政区出现。但是这时的四川与宋代川峡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元之手,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,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(一二九九),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。

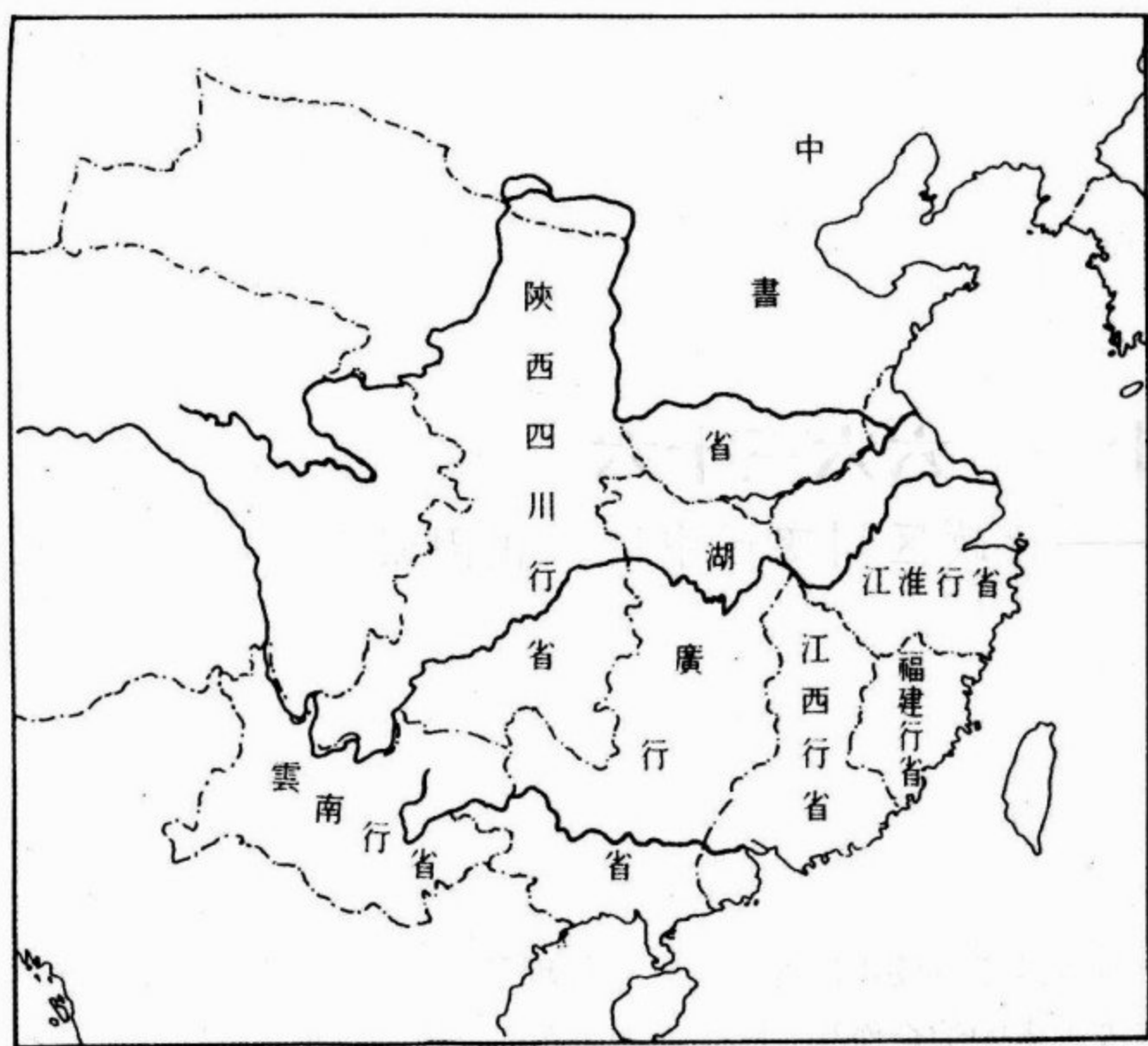


图 18 元至元十七年七省图

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存的格局,大致进入比较合理的阶段。

以军事行动范围作为行政区划也有现代的例子。新中国成立初期的东北、华北、华东、中南、西北和西南六大行政区也是根据解放战争时期四个野战军的作战区域划定的。但这也是临时体制,三年以后,大行政区的人民政府或军政委员会一律改为行政委员会,不再作为一级政权,只代表中央人民政府,对各大区实行领导和监督工作。又过一年半,在一九五四年六月,为了加强中央集中统一的领导,减少组织层次,大区一级机构完全撤销。

十一 六六三十六

——行政区划变迁中的文化因素

行政区划各要素的变化实际上体现了政治、经济、军事、文化及自然环境等因素的综合作用。前面各章我们以行政区划的沿革为纲,分析了各种因素的影响,本章则把难于归入各章之中的某些文化因素的作用单独进行分析。

(一) 政区和数的关系

数是事物普遍存在的一种量的规定性,世上的万物万事莫不与数有关。古代东方和西方的哲人无不把数当作一种哲学范畴。古希腊的毕达哥拉斯学派就有“万物即数”,“数是事物的原本”的观念。古代中国也有“万物皆有定数”的信念,例如“历数”的概念本来指的是根据天象运行规律推算出的岁时节候次序,推而开来,受命于天的帝王,也必须按照“历数”来进行更替,所以尧在禅让帝位给舜时说:“咨,尔舜,天之历

数在尔躬。”历数也就被赋予改朝换代的意义了。

由于数的观念在古人思维中占据重要地位,所以《禹贡》以九州划分天下,有其深刻的思想背景。九表示多或终极的意思,所谓“天地之至数,始于一,终于九焉”。因此天下有九隅,异族有九戒,人有九族,官有九卿,皇帝尊礼大臣而加以九锡,河水下游入海而分为九河,直到北宋著全国地理总志,仍称为《九域志》。

十则表示齐全,完备,比九的应用面要窄,也比较后起。先秦经籍中以十为二字词组的很少,魏晋以后才渐见其多,这恐怕与佛教东来有点关系。如十力、十地、十谛、十善、十斋等皆是佛教用语。以是北周始有十死之怨(比较《离骚》的“虽九死而未悔”),隋律方有十恶之罪,唐人才有十友之美谈,宋代取士而有十科之目,清代乾隆皇帝也自称十全老人。显然唐太宗分天下为十道,也是表示大唐版图的完满。

但是九州只是理想,十道起初本为地理区划,都还不是正式政区。正式政区与数发生密切关系的,当以秦代的郡最为典型。

始皇帝一匡天下,以为秦代得水德,因此“衣服旄旌节旗皆尚黑,数以六为纪,符、法冠皆六寸,而舆六尺,六尺为步,乘六马”。水之数为六,所以上列事物都与六有关。更进一步,还与六的倍数有关,如销天下兵器,铸金人十二,徙天下豪富于咸阳,十二万户,刻石以四字一句,三句一韵,一韵十二字,泰山、芝罘、东观三刻石辞都是三十六句,瑯琊、会稽二刻辞都是七十二句。这就是《史记·封禅书》所说的“度以六为名”的意思。

正由于有这个缘故,所以秦始皇二十六年才“分天下以为三十六郡”,一郡不多,一郡不少。但是其他事物的数是一经确定就不再变,郡数却不一样,是会浮动的。如秦始皇三十三年北逐匈奴,南平南越,置九原及南海三郡,就明显突破三十六郡的格局。而事实上还在这之前,由于秦始皇重新疆理政区,已有许多郡从旧郡之中析置出来,增加了郡的总数。如《史记·秦始皇本纪》二十八年就载有三十六郡以外的衡山这一郡名。

三十六郡之置比较匆忙,因此在天下大定之后,依山川形势,地域大小重新规划,析置新郡乃在情理之中。如以故齐国之大,在始皇二十六年时只划为两郡,显然不妥,所以后来又增置两郡。上述衡山郡也是从

幅员太大的九江郡拆置出来的。虽然郡数可以浮动,但六的倍数却仍要保持。据考证,秦一代最终总郡数为四十八,是六的八倍。估计其先从三十六郡发展为四十二郡,所增加六郡都从旧郡所分置。秦始皇三十三年开疆拓地所置四郡以后变为四十六郡,于是又在内地新置二郡,以足四十八之数。

迷信数与事物的关系,今人视之似不可理喻,而在古人却是正常的文化心理状态。秦代设郡要符合一定的数并非孤例,王莽代汉之后,为应符命,也同样重视数的作用。这个数是五,因此分全国为一百二十五郡,置州牧、部监二十五人,各辖五郡;又将河南郡的县数增满三十,并设置六郊州长各一人,每人管五县;又将全国郡县三百六十处改成以亭为名等等不一而足。

但是毕竟政区数目变动太大,凑数不易,魏晋以后,政区和数就脱离关系了。但就两汉而言,郡国总数还是与数有一定关系的。西汉百三郡国,其中首都所在三辅不计,其余一百郡国是五的倍数(秦之首都特区内史也在三十六郡之外)。东汉迁都洛阳,三辅地位与一般郡国相同,因此总共有百零五郡国,也是五的整倍数。

(二) 政区与宗教的关系

(1) 因祭祀需要设置的县

最早与宗教有关的政区是西汉所设的陵县。陵县是在皇帝的陵墓旁边设置的特殊县,专为奉祀陵园之用。西汉时代尚未形成体系严密的一神教,当时的宗教形式主要表现在自然神崇拜的祖先崇拜方面。陵墓的建筑及供奉方式是祖先崇拜的一个重要内容,陵县的设置更把这种崇拜提到新的高度。

陵县的正式名称是陵邑,汉高帝刘邦死后葬于长陵,其陵县就叫长陵邑。长陵邑的设置标志陵县制度的建立。此后,每个皇帝从即位的第

二年起,就开始营建陵园,并划出一定地域,迁来民户,设置陵县。西汉一代共有七个皇帝陵县,即高帝长陵、惠帝安陵、文帝霸陵、景帝阳陵、武帝茂陵、昭帝平陵与宣帝杜陵。这些陵县地位特殊,在地理位置上它们虽然分属京兆尹、左冯翊、右扶风三辅郡,但在行政上却统归太常管理。太常是中央专掌宗庙礼仪的官署,陵县属太常而不隶三辅,正表明了陵县特殊的宗教地位。汉元帝以后不再设置新的陵县,原有陵县才划归三辅所属,宗教地位也就随之取消了。

陵县地位的显要还表现在县令的级别上。汉县万户以上才置县令,不足万户置长,但陵邑一律置令,而且秩奉特别。县令一般秩千石至六百石,长陵令秩则为二千石,与郡太守相当。同时陵县都筑有规模不小的城垣,这也是地位重要的象征。

表面上,陵县是为宗教仪式的需要而设立,但在背后,它还有更深刻的意义。陵县的居民都不是原住户口,而是强迫迁徙关东豪族、天下高赀而来,因此居民的成分多是不事生产的旧贵族,高级官吏,富商大贾,游侠豪杰。将这些人集中于特定区域内显然是为了加强监视与控制,防止动乱,保证安定。由于人为的迁徙集中,陵县的户口都很殷实,如西汉末年,长陵邑已有五万户,茂陵邑则达六万户。汉代万户以上为大县,这两个陵邑已经是特大县,超过许多郡国级政区的户口数。

陵县都密布在首都长安周围,尤其是有名的五陵:长陵、安陵、阳陵、茂陵、平陵一字排开在长安以北的渭水北岸,一县紧挨一县,形成“都都相望、邑邑相属”的景象。东汉史学家班固对陵县的繁盛作了生动的描述,他在《西都赋》中说:“……若乃观其四郊,浮游近县,则南望杜霸,北眺五陵,名都对郭,邑居相承。英俊之域,绂冕所兴,冠盖如云……。”“五陵”一词后来成为豪门贵族聚居之地的代称,唐代李太白有诗云:“五陵年少金市东,银鞍白马度春风。”杜少陵也有句曰:“同学少年多不贱,五陵衣马自轻肥。”

七个皇帝陵之外,还有四个县也是专为奉祀陵园而设,可称之为准陵县。一是刘邦为其父太上皇陵所设的万年邑,二是文帝为其母薄太后所立的南陵,三是昭帝为其母赵婕妤所置的云陵,四是宣帝为其父史皇孙所建的奉明邑。陵县是西汉的特例,东汉以后这个制度即予取消。但后代依然还有类似的个别例子,如北宋皇帝陵墓集中在今河南巩县南

郊,宋代先是在该地设立永安镇,以“奉陵寝”,后来又升镇为县,并且定为与首都、陪都地位相当的赤县。永安县的职能就是管理宋帝诸陵,只不过比西汉每帝一陵大大简化了。

比陵县更具宗教意味的政区是奉郊县,这是专为郊祀和封禅而特设的县。郊祀对象十分广泛,几乎包括原始宗教里的各种崇拜对象:天神、地祇、山川、动植物、鬼魂、灵物、祖先等等。封禅活动则比较单纯,指的是封泰山与禅梁父,亦即在泰山上祭天,在泰山下的小山上祭地。

郊祀的重要性在于它是宣扬皇权神圣性的仪式,所以那位凿壁偷光的匡衡说:“帝王之事莫大于承天之序,承天之序莫重于郊祀。”封禅的意义则是:“王者功成治定,告成功于天。”为封禅和郊祀所特划的政区有两个突出的例子。一是奉高邑,这是汉武帝元封元年设置于泰山东麓下的一个县,作为封禅大典的基地。二是崇高邑,与奉高邑同时设立,为了奉太室山——即今天的中岳嵩山而置。据说那年武帝登山时,随从官员在山上听见有“万岁”的呼声,这自然是祥瑞之兆,所以武帝就以山下三百户封崇高山,为其奉邑。奉高和崇高两县既专为宗教目的而立,其民户所出就都作奉祀之用,不纳算赋,也不服徭役。

(2) 由宗教事务机构管理的政区

上面提到西汉的陵县是不归郡管辖,而归太常这样的宗教事务机构管理,这还是较小范围的事。元代也有类似现象,但所管辖的不是区区数县而是比今天西藏自治区范围还大的宣政院辖地。

宣政院是元代的宗教事务机构,《元史·百官志》说它的职责是“掌释教僧徒及吐蕃之境而隶治之”。也就是说既管全国的佛教事务,又管理吐蕃(即西藏)的行政事务。蒙古人虽然在军事上征服了藏人,但在文化上却反被藏人所征服。元朝皇帝就都是藏传佛教——喇嘛教的忠实信徒。因此在西藏归入元朝版图之后并不像其他地方那样设置行省,而是实行“僧俗并同,军民通摄”的政教合一制度。这一制度一直延续到西藏民主改革以前,长达六百余年。

在宣政院下面又按地区分设乌思、藏、纳·里速·古鲁·孙等三路宣慰使司都元帅。这三路的名称是藏文成语 *Dbus Gcan Mñá - ris skor gsum* 的音译,意为“前藏、后藏、阿里三部”。到清代乌思、藏、纳·里速

被读成卫、藏、阿里。“乌思”或“卫”是“中”的意思，指前藏，藏指后藏，纳·里速即阿里，在后藏之西。更进一步，前后藏又被分为十三个万户。

事实证明，元代采用宗教文化的手段对西藏地区进行特殊的行政管理是行之有效的。统一强大的吐蕃在唐朝以后就陷入了分裂纷争的局面，在归入元代版图的时候吐蕃内部各地方政权，各教派，各部落之间纷争现象还很严重，不宜于采用与内地一样的行政制度，相反以宗教及军管型式的制度却可保持相对安定，有利于发展。所以明代建立以后沿袭了元朝的制度，在建立乌思藏的朵甘两都司的同时又分设十三万户府，并且仍以喇嘛教的宗教组织进行导化工作，使其效忠中央政府。

（三）行政区与文化区的契合

第七章所引东汉末年巴郡太守但望的《分巴郡疏》是一份极其宝贵的文献，其中所提的分郡方案正表明了当时行政区域的划分标准，既注意到自然环境，也兼顾了经济文化背景：“江州（今重庆）以东，滨江山险，其人半楚，精敏轻疾；垫江（合川）以西，土地平敞，姿态敦重。上下殊俗，情性不同，敢欲分为二郡：一治临江（忠县），一治安汉（南充）。各有桑麻丹漆，布帛鱼池。盐铁足相供给。”

可见当时政区的划分是注意到民情风俗的差异的。虽然分巴郡为二的提议当时未被接受，但四十年后卒分为三，大致遵照但望之提议而行，只是江州以东更细分为二郡而已。

政区不但与风俗区域有关，也与方言的地域差异相对应。本来语言地理和宗教地理是文化地理的两个重要侧面。世界上以文化区域为基础来划分行政区域的国家，以瑞士最为典型。瑞士联邦各州的分界，就是该国基督教派别与语言分区相互叠加的结果。中国人的宗教观念淡薄，宗教派别之间不成为地域特征，但方言的地域差异却十分显著。因此古代在划分政区时已经注意到方言问题，虽然有时本意并非要使行政

区与方言正相叠合,但却客观上造成这样的结果。如汉高祖刘邦封其子刘肥为齐王,划分齐国范围原则就是“民能齐言者皆属齐”。把齐国领域与齐方言区等同起来。这是很典型的例子,此后未曾见到类似明确记载。

但在宋代,从路的区划看来,却与方言区划存在明显的对应关系。据拟测^①宋初南方分布有吴、湘、粤、闽、赣等五种非官话方言(另有客方言正在形成过程中)以及官话方言(即北方方言)的两个分支上江官话与下江官话。而宋代的两浙路(苏南浙江)大致为吴语区,荆湖南路是湘语区,广南东路是粤语区,福建路是闽语区,江南西路是赣语区,荆湖北路是上江官话区,淮南路与江南东路一部分是下江官话区。这一地理格局至今尚无根本变化,只是后来客方言在赣、闽、粤交界地区形成,相应将三个方言区的范围往北往东往南压缩。

尤其值得注意的是,荆湖南北路的划分完全与方言区相一致。荆湖南路相当今湖南的湘资流域与广西东北角,正是湘语区的范围。而今湖南西部沅澧流域却属荆湖北路所辖,与今湖北同属官话区。又,两浙路与今吴语区的出入只有润州治一地。宋代润州领三县,州治丹徒(镇江)今属官话区,而其东面二县丹扬、金坛却是吴语区。推测镇江宋初还处在北方话和南方话的交界点上,两宋之际北方人民又大举南迁,才使镇江与南京一样完全官话化。

不但在路一级的大范围内存在与方言区相对应的关系,在小范围内也有类似现象。宋代的兴化军,治所在今福建莆田,元代升为兴化路,明清改为兴化府,今天为莆田市。很有意思的是,从宋代至今近一千年其领域丝毫未变,而且从元至今只辖莆田、仙游二县(宋代虽辖三县但地域相同)。元代的路,明清的府,一般都要辖五六县,至少三四县,只有兴化特别。为什么这么小的地域始终单独成为一个统县政区?主要原因就在其方言特殊。

闽方言可以分为闽北、闽南、闽东、闽中和莆仙方言等五个方言片。莆仙方言仅仅通行于莆田、仙游两县,范围最小,而且与其他四个方言片包括近邻的闽南、闽东方言都不能通话,其间的差异比湘赣两大方言之

^① 参见周振鹤、游汝杰著《方言与中国文化》,上海人民出版社,一九八六年。

间的差异还大。由于方言特殊,用方言演唱的莆仙戏也只流行于莆仙二县,形成一个与众不同的文化区。正由于这个缘故,所以这两县始终单独成区,在元代是最小的路,明清是最小的府,今天则是最小的辖县市。

近代的莆田、仙游似乎没有什么名气,但在古代,尤其是晚唐以后却一直一直是封建文化相对发达的一个小区。早在晋室南渡之时,中原已有林黄陈郑等八姓入闽,为福建文化的繁荣打下基础。到南朝梁陈间,莆田已设有南湖先生郑露书堂。中唐安史之乱又促使更多的北方人民移入福建,莆仙一带文化逐渐发达,登科仕宦的人越来越多。因此而有“乌石山前,官职绵绵”的说法,乌石山正在莆田东北二里处。

从唐代后期到南宋,莆仙登科第者年年都有,形成许多著姓望族,出现许多如父子一榜、昆季同年、五世登天、四代攀桂的佳话,以诗名家、以文行世成为相当普遍的现象。担任显宦要职者也在在皆是,林家九牧,陈氏五侯只是最突出的例子。唐代欧阳詹,五代陈洪进,宋代蔡襄都是一时名人。陈洪进是仙游人,于五代时曾占有漳泉二州,割据一方。

“朝为种田郎,暮登天子堂”是封建时代耕读社会的最高理想,莆田、仙游科甲特别鼎盛,与周围的州府有明显差异,成为一个特殊的文化发达区,这也是促使这两县组成的政区能长期延续不变的重要原因。

另外,在宗教方面,莆田也有其特殊性。在沿海地区赫赫有名的海上女神——天妃,传说就是宋代生长于莆田湄洲的林默娘的化身。在东南沿海和港台地区的老百姓都把天妃尊称为妈祖,虔诚朝拜,相信她有无边的神力。天妃后来演变为整个福建的象征,清代以来福建人在外省聚居经商之处都建有天妃宫,有的实际上成为福建会馆的代称。时至今日,天妃依然在海峡两岸起着重要的维系作用。由此可见天妃和莆田在福建宗教文化方面的特殊地位。

有了上述这几种原因,遂造成了从兴化军、兴化路、兴化府到今天莆田市这一长期延续政区的稳定。明代的时候,有人曾提出要重划福建的府县,但到底也未能改变兴化府的辖境,文化区与政区的契合在这里算是十分典型的体现。

十二 余论

(一)历史的小结

以上的十一章已从各个角度分析了两千年来体国经野的历史过程，虽然限于篇幅我们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，郡县制的产生就是基于中央集权的政治思想。思想有酝酿过程，制度也是逐渐成形。郡县制酝酿了五百年，而齐国尚未实行，及至秦始皇打算将之推行于全国，还有大量反对意见，推行之后，异议依然存在。从思想到决定到行动到设置一般区域到变成正式政区是一个漫长的过程。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，汉晋两代封建同姓就是典型的实例。

但是思想错误并非常见现象，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，或其他种种用

意。在当时其用意未必人人清楚,到后世就更少人知道。绝对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。

元代行省制度也最为后世所诟病,但无论是省的幅员或省的区划都不是毫无道理。蒙古人以少数异族人主中原,统治着交通不便而幅员又过于辽阔广袤的疆域,深恐有鞭长莫及之虞,因此只能采取以大行省进行镇抚分治的管理办法。而且为了从北向南地实行军事控制,省区的分划也必然要南北纵向排列,跨山越岭,以利于多头的军事行动。

任何制度在实行当时的亲身感受较真切而客观,时代一旦一久远,该制度已经不存,后人根据自己所处环境和需要求批评,有时不一定能说到点子上。当代的意见,后世的看法都要放到全部文化史的意义上去看。东晋南朝的侨州郡县,后代无有奉行者,即在当时实行不久,也发现存在很大问题,既影响移民和土著的关系又减少了政府的赋税收入,所以采用“土断”的政策以纠偏。但是为什么晋室南渡以后要采取侨州郡县之制?这是因为当时以为偏安局面只是暂时现象,中原很快就会恢复,于是制定侨籍这一临时办法。加之魏晋以来,宗族门阀观念十分严重,北方人讲究地望,自视名门,也不愿占籍于荆蛮之地的南方,政府为要取得移民的政治支持,也只好用侨州郡县的办法来安顿他们。

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,只要不发生战乱就行。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。虽然因时代递嬗,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,历代政区废置纷繁,分合靡定,但无非皆就前代之制沿革损益,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,再成为定制。有如电影的淡入,而不是切入。

以州而言,在西汉中期只以监察区的面目出现,到东汉末年才成为高层政区,其间有着将近三百年的渐变过程。本来州刺史监察的对象只是郡太守和国相一级官员,后来监察范围日广,下及县令长;本来刺史只是监察官,后来渐渐侵权干涉郡县行政事务;本来刺史只是行官,以时出

巡,没有固定治所,后来变成有固定治所;本来刺史只是六百石官员,后来升为二千石的州牧。这些由微而著,由隐而显的变化使作为监察区的州在汉末黄巾起义之后,水到渠成地转化为行政区。

同样道理,任何形式政区的消失也都不是突然的,不会一下子化为乌有,而是要有过渡,有流变过程,消失之前必有后影,渐渐变质,转化为另一种形态,有如电影的淡出,而不是切出。宋金的路到元代已不是高层政区,但是并不立即取消,而是降为与府相当的统县政区,沿用于整个元代,到明代才尽废为府。

更进一步而言,历代同一名称政区演变的趋势不外这么几条:①前代幅员大者、等级高者,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);②前代区划之虚者,后代改而实之,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,用以统治被征服地区,由于征服过程太长终成定制;④局部的制度变为全局的制度,唐代节度使本来只设于边区,安史之乱时,边境内地遍设节度使,使唐后期的方镇和道溶为一体;又唐代只是首都和陪都称府,宋代凡是与皇帝有关的纪念地都改为府,至明代府已成为郡级政区的通名。

如果我们用更简单的话来为两千年的政区沿革特点做个小结,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,凡有变化必是渐变而非突变。

(二)现状的分析

从秦代到民国初年,行政区划的型式都是地域型政区,我们上面所说的两千年来政区的根本性质没有变化,就包含了这一重意思。所谓地域型政区,意思是说,下一级政区是上一级政区的地理区划。以清代为

例,省是国家的地理区划,府是省的地理区划,县又是府的地理区划,有如大环套中环,中环套小环,每级政区都有相当大的地域范围,是面状的政区。

地域型政区是农业社会的特征,因为大片的田野和分散的人口,必须用等级不同的区域来划分。但是从二十世纪二十年代起,政区型式起了质的变化,城市型政区应运而生了。这类政区的特点是人口密度大,工商业经济发达,地域范围较小,与地域型政区相比呈点状。城市型政区的产生标志着从农业社会向工业社会的过渡,这种政区型式在中国酝酿了太长的时间才终于问世。

唐代以前,在划定各级政区之后,便选择这一政区中的最大的城邑或聚落作为该政区的治所。一郡(或州)以一县为治所,一县又以一中心乡聚为治所,称作都乡。县一般都筑有城墙,城中设市作为交易场所,城市的概念就此产生。作为政治中心的治所,由于条件优越,经济方面一般都能得到发展,而成为该级政区的经济中心,因此从秦到唐,较大的城市无一不是州郡的治所。

宋代以后,由于商业和手工业经济的发展使得经济中心和政治中心发生二元的分离,在州郡治所之外出现了一些新的经济中心,许多县城已发展为大小商业都市。同时在县城之外也逐渐产生出市、镇一类的经济中心,如著名的江西景德镇就是宋代设置的,有些镇的商税额甚至比县城还多。明清时期资本主义萌芽的发生更把城市经济的发展推到一个新的高度,许多市镇由于人口集中,商业发达,繁盛程度已超过县城,出现了县不如镇的现象。

但是尽管如此,从整个中国古代经济看来,自给自足的小农经济仍占支配的地位,呈点状分布的市镇为广大的农村所包围,市镇的支配权在地主阶级而不是独立的工商业者之手。加之“农本商末”、“安土重迁”等传统观念的深刻影响,所以市镇一直未能成为一级政区,人口集中,麇肆鳞比的县城更不可能从整个县当中分离出来成为单独的一级政区。因而直到民国初年,中国的社会依然是积乡而成,不像先进的资本主义国家在很大的程度上已是积市而成。

然而旧的躯壳总归容不下新的胚胎。近代以来,沿海和沿江的一些县城和市镇在资本主义生产关系的刺激下,经济结构发生很大变化,人

口高度密集,工商业畸形繁荣,已非旧式的地域型政区所能容纳,因此在清代末年就开始酝酿建立新型的市一级政区,后来一再迁延,终于在南京国民政府成立前后,将部分城市从所属政区中划出来,分为两等,一为特别市(后改直辖市)与省相当,一为普通市(即省辖市)与县相当。特别市须是首都或百万人以上都市或其他特殊情形,普通市则须有二十万以上人口,至一九二八年底,共设有北京、天津、南京、上海、武汉五个特别市,广州、南昌、成都、西安四个普通市。

自此以后,中国的行政区划转而为地域型政区和城市型政区的混合体制。中共执政以来,城市型政区又有所发展:首先是设市的范围扩大,不但在工商业发达和人口密集的地方设市,也在大型工矿企业所在地及著名旅游胜地、革命圣地设市。

其次是将市变成辖县和领导县一级的政区。市本来不辖县,五十年代初期个别市开始管县,一九五八年北京、上海二直辖市开始有属县。到八十年代中期,市领导县的体制迅速发展,至一九八八年底,已有一百六十九个市领七百二十四个县,其中京、津、沪三直辖市共管二十二县,其余七百零二县归一百六十六个地级市所分辖。

第三,市的级别分为三等:直辖市,地级市和县级市。绝大多数地级市领导县,地位与省县之间的地区这一虚级相当,理论上不是一级正式政区,但实际上比地区更接近于正式政区。县级市地位与县相当,不辖县,一九八八年底共有县级市二百四十八个。

第四,设市的手段有所创新。过去设市的方法可称为切块改市,亦即用一分为二的办法,将县城或市镇从原有政区中分离出来建市。八十年代以后,又出现整县改市的新方法,也就是将工业产值较高,非农业人口较多的县整个改为市。当然切块改市的做法也还同时存在。

随着社会的现代化,城市型政区愈来愈发展,是一个正常必然的趋势。问题在于设市应该是经济发展的结果而不是其原因,相对于一个仍然以农业为基础的国家,近年来设市的浪头是否太高,城市型政区的发展是否过快,这是值得认真研究的。

除了城市化的问题以外,中国行政区划现状还存在下列一些问题:经济区划和行政区划的矛盾,行政区划层级过于复杂,省级政区幅员过大,省界分划不合理等。这些问题有些是旧社会所遗留,有些是新社会

才出现,必须进行改革才能有利于现代化建设。行政区域改革是一个世界性的普遍问题,不独中国为然。但是对中国而言,改革的任务尤为艰巨。中国的历史过于悠久,文化过于深厚,从旧时代承继了过多的包袱,而且至今仍是发展中的国家,因此如何改革这一延续了两千年之久的政区体系,以使之适应现代化的进程,无疑是一个重大的研究课题。

(三)将来的展望

中国行政区划改革的任务至少有五个方面:

(1) 调整好行政区与经济区的关系

行政区和经济区的性质有很大的不同,前者是内向的、封闭的,后者是外向的、开放的。行政权力只能在一定的边界范围内起作用,经济活动却不宜受到任何边界的限制。资本主义国家实行市场经济,因此行政区与经济流向脱钩,一般不存在调整行政区来适应经济区的问题。社会主义国家是计划经济或计划经济与市场调节相结合,因此必须经常调整行政区以与经济区相一致。中共执政以来,省以下的行政区划变动频繁就是这个缘故。但是行政区变动过于频繁又反过来影响经济的发展与社会的安定,这是一个很大的矛盾。

由于这个矛盾存在,所以羊毛大战、蚕茧大战、烟叶大战总是时常发生,新型经济区也总是被原有的行政区所同化。二十世纪八十年代初期以上海为核心,联合江、浙十个工业发达城市组成上海经济区,这是一个突破行政区界限的新型经济网络,又具有强大的经济、技术实力,如果能长期协调发展,必将对整个华东地区的经济起重要的推动作用。但是遗憾的是,只由十一个城市组成的经济区存在时间不长,便因江、浙、皖、赣、闽等省以整省的形式相继加入而名存实亡,最近更是正式宣布自行解散。

因此如何处理行政区与经济区的关系是政区改革的一个重大的、带根本性的问题。解决问题的根本办法在于使开放的经济网络能超脱于行政区划之外。做到这点很不容易,下文将要说到的划小省区也许是其中的一条途径。

(2) 地域型政区和城市型政区的合理并存

最近十年以来城市化运动的浪潮十分可观。直辖市、地级市和县级市的总和在一九八八年底已达到四百三十四。县级市及市属县共计九百七十二个,约占全国县级政区总数二千一百八十四的百分之四十五。但是这两个数字含有较大的水分,首先,大部分的县级市是整县改市,这种市实际上还是地域型的政区,因为在县城之外,还是广大的农村,与原来的县没有根本性质的差别;其次,管县的地级市实际上也是介于省与县之间的一级地域型政区,只有这个市的城区本身才是真正的城市。

当然,无可否认,在苏南浙北这样的地区,市管县的做法,起到了以市带县、以工业促进农业的好效果,但在其他许多地区,这一效果没有得到发挥。同样,某些整县改市的典型也对消除城乡分割和工农差别起了一定的推动作用,但相当多的县级市还不能发挥这个作用。因此不宜人为地加速城市化运动,而是应该实事求是地,有控制地促进城市化的实现。

在中国这样一个以农业为基础,以农民为人口主要成分的国家里,恐怕还要有地域型政区和城市型政区长期合理并存的思想准备。农业区域以及森林、荒漠依然存在,仍须由地域型政区来统辖。城市型政区将来能否全部取代地域型政区还很难说,但两类政区要长期并存都是极其明显的事。即如美国这样的发达的资本主义国家,在州以下与两千多个城市并列的仍然还有三千个县。地域型政区的改革不是短时期的任务,不必急于求成,可以试点几种方案,再加以比较,择优而行。整县改市和市管县是相对可行但要慎行的两种方案,应该在试点以后逐步巩固,不必急于全面推广。

(3) 行政区划层级的简化

一九四九年以后的中国行政区划,在法律上、理论上一直采用省一

县(市)二级制的提法。一九五四年、一九七八年和一九八二年的宪法都规定行政区域的划分是:全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、县、自治县、市。但实际上实行的是虚三级制,在省县之间还有地区(一九七〇年前称专区)一级,设立作为省政府派出机构的行政公署(一九七〇至一九七八年间地区一度成为一级正式行政区)。

在虚三级制以外,实际上还存在着实三级制。一九八二年以来,市管县的体制在全国范围内普遍推行,三级制已成大量的事实,管县的地级市是存在于省县之间的一级政区。

因此,目前中国政区层级存在着比较混乱的状态:有二级制(海南省和三直辖市与属县之间、省与不辖县的地级市之间),虚三级制(省—地区—县),三级制(省—地级市—县),某些地区还溢出三级制之外,出现(地级)市管(县级)市的无法法律依据的现象。

政区改革的一个重要问题是简化管理层次,尽量采用二级制。实行全面二级制的彻底办法,是划小省区。目前我国的县级政区只有二千二百个左右。如果划小省区,使其数目增加到四五十个,平均每个省区也管辖四五十个县级单位,则完全可以省去地区一级,也无需采用市管县的体制。在中央和地方政府之间实行合理的分权之后,这种二级制将收到灵活的管理效果,而且无论对中央还是对省区而言,四五十个下属政区的管理幅度都是适宜的。同时,二级制又有一定的弹性,亦即能兼收并纳地域型(县)和城市型(市)两种类型的政区,而且当地域型的县转变为市时,可以自然过渡,不会发生政区层次的变化。

关于划小省区的问题,下文再作讨论。在目前的情况下,二级制和三级制的并存仍要保持一段较长时间。但是省—市—县(即市管县)结构的三级制应该有所限制,否则会全面增加管理层次,降低管理幅度(不少市只管一两个或两三个县),这种体制的积极作用将会被消极因素所抵销,尚且不论那些没有管县能力的市在管县以后出现的种种毛病。

现在每省所辖的地级单位平均只有十来个,管理幅度很小。一般而言,地区的数目不会再增加了,增加的地级单位只会是地级市,如果每省的管理幅度提高一倍,则地级市的发展还大有余地。新增的地级市以不辖县为宜,以减少政区层次,并利于向今后划小省区过渡。

(4) 省区适度大小的确定

最高一级政区的大小如何划定才算合适,是政区改革的核心问题。历史上高层政区幅员太大,往往造成割据;若太小,则政区数目过多,又难于管理。为了解决这个矛盾,宋代以前的三级制政区中,大都采用虚化最高一级政区的做法,或者使之成为监察区,或者将这一级权力分割于数机构。元代以后,行省面积都很大,防止割据的主要办法是高度专制的中央集权。但是这些办法都有严重的缺陷。州、道终于变成正式政区,而路一级的分权则是宋代积弱的一个直接原因;明清过度的中央集权,又窒息了省一级长官的主动性积极性,阻碍了地方经济文化的发展。所以从历史上的经验教训看来,为着维护国家的长期统一和安定,又要有利于促进经济文化的发达,省区应该适当划小。

省区适当划小以后,有利于中央与地方的合理分权。各种类型的分权本是民主政治的基本原则,中央和省区的纵向分权于发展经济、推进改革尤为重要。对于适度大小的省区,中央可以赋予更多的权力,省去许多不必要的事务性管理工作,将两者的关系简化到法律和财政关系,以高度发挥省区一级的主动性和创造性。

省区适当划小以后,还有利于彻底改变目前行政区划层次多、管理幅度小的缺陷。前文已提到,如果省区数目增加到四五十个,就可以实行完全的二级政区制,既取消地区一级,又消除市管县现象,真正收到提高管理效率的好处。目前的市管县体制面临着如何向前发展的问题,因为随着经济的高度发展,中小城市数目必然要迅速增长,这就至少要带来两个毛病,一是地级市管县级市的现象将有增无已,二是发达地区的地级市将会相当密集,每市所管的县将不断减少,管理幅度不断下降。如果省区划小,这两个问题自然消解,市的数目增加不受任何限制,均直属省区领导。这样一来,就可以在全省的范围内,建立以各级城市为中心的开放式的经济网络,突破现在被限制在一个中心城市范围之内的局限。

同时,由于取消地区和管县的市这一级,政区将保持长期的稳定,县改市或小城市变为中等城市均在省的范围内进行,不会引起行政区划的太大变动。将来各县的职能逐渐衰微,以至消亡,省一市二级制仍不受

影响。

省区的划小,大约以今天的省一分为二或三为宜(有的省区较小,如海南、台湾、宁夏自然不宜再分)。划小以后,数目控制在五十左右较为合理,太多则中央不便管理,太少则不能收到实效。具体划分方案必须详细论证,而且只能逐步试点推行,不宜在全国范围内同时进行。例如四川幅员辽阔,人口众多,资源丰富,工农业均较发达,又有成都、重庆两个中心,最宜作为分省的试点。

要之,划小省区是行政区划改革的重点,抓住这个重点其他问题可随之解决,因此必须给予高度的重视。

(5) 省界的合理调整

历史上指导行政区划分界的基本原则有两条:一是依山川形便,二是犬牙交错。前者从经济目的出发,后者则作为一种政治手段,以防止发生割据。两条原则的交替使用,形成历代的政区边界。元明两代出于各种目的,所划定的省界有多处颇不合理,如陕西省跨越秦岭南北,苏皖两省都包括有淮北、淮南和江南之部分地区,这在第五章已提到。由于政区承继性的特点,这些不合理因素遗留到今天,成为必需改革的对象。

有些不合理的省界长期引起省与省之间的纠纷,如湖南、湖北之间的洞庭湖流域,山东、江苏之间的南四湖流域,江苏、浙江之间的太湖流域,都存在以邻为壑或共同治理的问题。省界不合理的情形应该得到改变,但又不易改变,因为这些边界至少都已有几百年以上的历史,不可能只靠一纸简单的命令来变更。尤其边界的调整即意味着行政权力圈大小的变化,阻力自然很大。因此最合适的办法是在划小省区时统一进行调整,以避免单独调整省界造成的波动。

行政区划的改革大约有上述五个方面。改革的核心和关键是省区的划小,做到这一点,其他几方面如层级简化、省界调整、经济区和行政区关系、地域型和城市型政区关系都可以解决或得到合适的处理。但是由于政区有长期延续的特征,这一特征又在人们心理上形成强烈的地域观念,使之成为一种改革不易的社会文化现象,所以行政区划的改革将不会是轻而易举的。然而,为着最终实现四个现代化,这一改革又势在必行,展望未来,体国经野之道必定要步入一个全新的阶段。