

## 第二讲 空间与政权——中国历史政区与地方行政制度

任何国家都要将国土分为层级区域进行管理，这些区域就是各级行政区。中国自古就是行政制度发展完善的国家，《周礼》载：“惟王建国，辨方正位，体国经野，分官设职，以为民极。”“体国经野”与“分官设职”就是划分行政区与建立地方政府。

政区的设置与地方管理涉及到中央集权与地方分权的关系，是保证国家稳定与地方发展的大问题。中国历史上行政区划与地方管理主要经历分封制与郡县制两个阶段。

### 一 分封制——分土而治

分封=封建：封邦建国。 天下——国——家

《礼记》：“天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度。”封建制的实行以宗法制为基础，即天子以嫡长子继位，众子为诸侯；诸侯以嫡长子继位，众子为大夫；大夫以嫡长子继位，众子为士。 士→大夫→诸侯→天子

封建制是地缘关系，宗法制是血缘关系，合二而一就是以地缘关系维持血缘关系。

历史上实行分封制的主要时期：秦以前、西汉前期、西晋时期、明初。

### 二 郡县制——分民而制

中央政府将全国领土分为不同层次的行政管理区域，在各个区域内设置地方政府，并授予地方政府一定行政、军事、财政、司法等权利。秦以前郡、县设置出现在各诸侯国的边界地带。

**秦：**郡县两级政区。 统县政区：36郡——48郡+内史=49郡 1000余县

**西汉时期：**

(前期) 中央——	{	侯国 (邑)
		郡——县 (道)
		王国——支郡——县
(后期) 中央	{	郡——县 (道、邑、侯国)
		王国——县

汉初中央直辖 15 郡，武帝时增至 110 郡国。前 106 年将全国分为 13 个区域，每个区域称部，派一刺史执行监察职能。各州借用《禹贡》九州之名，外加两个《周礼·职方》州名，另外两个不在《禹贡》范围内，合在一起共 13 个刺史部：冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、

凉、益、幽、并、朔方、交趾。后来又增加一个司隶校尉部。共 14 个监察区。

**魏晋南北朝时期：** 州、郡、县三级制。

从东汉末年州成为实际的一级政区。三国以降三级政区成为正式制度。

各级政区数额急剧增加，《宋书》：“一郡分为四五，一县割成两三。”南北朝后期三级政区比例：1： 2： 6。 并出现双头州郡。

**唐：**唐前期，州、县两级制。

贞观元年分天下为 10 道，开元 21 年改为 15 道。“道”为监察区。

京畿道、关内道、都畿道、河南道、河东道、河北道、山南东道、山南西道、陇右道、淮南道、江南东道、江南西道、黔中道、剑南道、岭南道。

唐后期，方镇执行最高政区的职能，（方镇）、州、县。

安禄山兼范阳、平卢两节度使，又兼河北道采访使，集军政、民政一体，开合道与方镇为一的先例。“安史之乱”后全国设 40 多个方镇，初：道——方镇——州——县，后：方镇（道）——州——县。

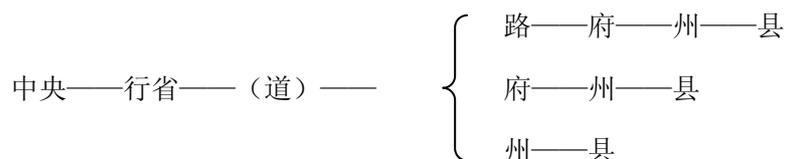
**宋：**中央——路——州——县。

北宋元丰年间实行 23 路：京畿路、京东东路、京东西路、京西南路、京西北路、河北东路、河北西路、河东路、永兴军路、秦凤路、淮南东路、淮南西路、两浙路、江南东路、江南西路、荆湖北路、荆湖南路、福建路、成都府路、梓州路、利州路、夔州路、广南东路、广南西路。

宋代地方行政制度进行重大改革：1 使地方各级组织互相牵制，事权分散，区划交叉，中心分离，没有单一的权利机构。2 地方行政区是中央官员的分治区，不是地方官员的施政区。路一级官员：转运使、安抚使、提点刑狱、提举常平。

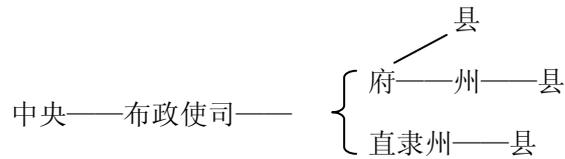
南宋大部分时间实行 16 路。

**元：**多级政区制。



元中期实行 11 行省：中书省、岭北行省、辽阳行省、河南江北行省、陕西行省、四川行省、甘肃行省、云南行省、江浙行省、湖广行省。

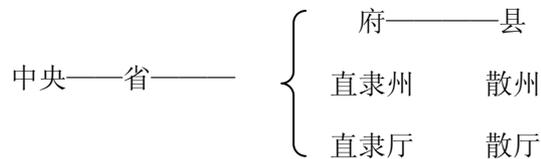
明:



明代最高政区为两京十三布政使司：京师、南京、山东、山西、河南、陕西、四川、江西、湖广、浙江、福建、广东、广西、云南、贵州。

布政使司、都指挥使司、按察使司三司分立。明后期为克服都、布、按分权过甚，陆续向各地派巡抚、总督，将一地行政、监察、军务集于一身，成为统驭三司的地方最高长官。

清:



康熙六年设 18 省：直隶、江苏、安徽、山西、山东、河南、陕西、甘肃、浙江、江西、湖北、湖南、四川、福建、广东、广西、云南、贵州省；光绪十一年设台湾省；光绪三十三年设新疆、奉天、吉林、黑龙江省。终清之世为 23 省。

清代总督、巡抚成定制，为最高级地方行政长官。8 总督：直隶、两江、闽浙、陕甘、四川、云贵、两广、湖广。8 总督不涵盖 18 省，山东、山西、河南只设巡抚，不设总督。15 巡抚：18 省中甘肃不设巡抚，由陕甘总督监管；直隶、四川只设总督，不设巡抚。

民国： 省——道——县

省——专区——县

### 三 行政区划原则——随山川形便与犬牙交错

随山川形便：广谷大川异制，民生其间异俗。

犬牙交错：隋江都郡地跨长江南北、临川郡居武夷山东西、唐陕州跨黄河两岸等。

### 四 行政区划的幅度——量地以制邑，度地以居民

行政区范围是地方政府的权力圈，政区幅员大小与层级多少影响中央与地方的关系。

本讲参考书：

谭其骧《中国历史地图集》1—8 册，地图出版社。

周振鹤《体国经野之道》，台湾中华书局。

邹逸麟《中国历史地理概述》第六章“历代政区沿革”，福建人民出版社。