

第二讲

空间与政权 —— 中国历史政区与地方行政制度

【法国，美国……】

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。当然也有没有行政区划的，比如意大利境内的圣马力诺、东南亚的新加坡，这些国家都忒小。

中国自古就是行政制度发展完善的国家，《周礼》（从战国到西汉，不断有增补）载：

“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”

【体：用肢体长度测距；国，城市及周围；经，经营管理打理规划；野，远离城市的地方。国和野都是政权版图的范围。古代的田亩——亩是240步乘以1步。体国——测量国有多大。】

“体国经野”——行政区划，“设官分职”——地方行政管理。

“体国经野”和“设官分职”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。【我国决策者思维的单项，经济和政治，但还有文化上的……】

中国历史上行政区划与地方管理主要经历分封制（封建制）与郡县制两个阶段。【土地所属关系和管理形式不同，分封制中土地分到不同人手中，但天下共主共同拥有土地，但郡县制是完全不同的中央集权】

第一节 分封制——分土而治

分封=封建：封邦建国 ≠ feudalism 【封建制度】

【中国属于分封制的时代是奴隶社会，为什么“封邦建国”和中学说的那个“封建社会”都叫“封建”呢？不是我们老祖宗的过错，“西学东渐”，日本率先接受西方社会发展的“五分法”，用日文中汉字“封建”翻译五分法第三阶段，文化反传播，传回中国】

一、夏代

夏代构成国家的部落、部落联盟、方国拥有的土地不是通过分封获得的，反而国家却是由部落、部落联盟、方国的土地组合而成的。【河南西部嵩山为政治核心。核心区外组合到夏王朝内。国家形成的早期阶段——反分封制的结构】

二、商代

商代国家的政治空间与地方管理分为内服与外服两个圈层，内服、外服也被称为王畿、四土，王畿与四土均为商王朝版图之内的疆土，而疆土之外则被称为四至。

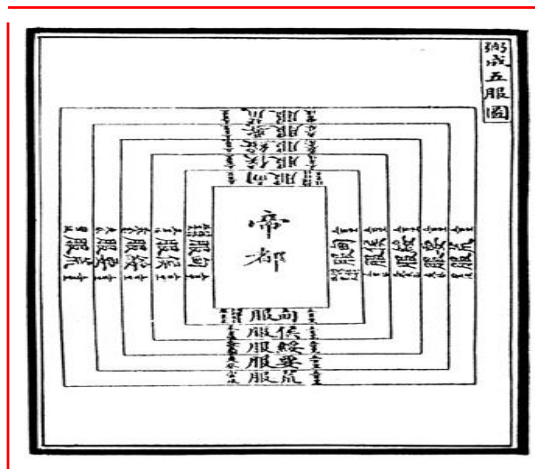
属于内服的王畿是商王直接掌控的政治区域，具体管理由商王派遣百官臣卿进行，因此这一区域不实行分封制。

外服主要有诸侯、方国等。

【古人的理念以自己划定一个圈，上有父母，左右有姐妹，下有子女，孙子辈又有圈圈……五个不同的圈圈，五服！

距离自己最近的丧期最长穿的衣服最差的——这个五服（五

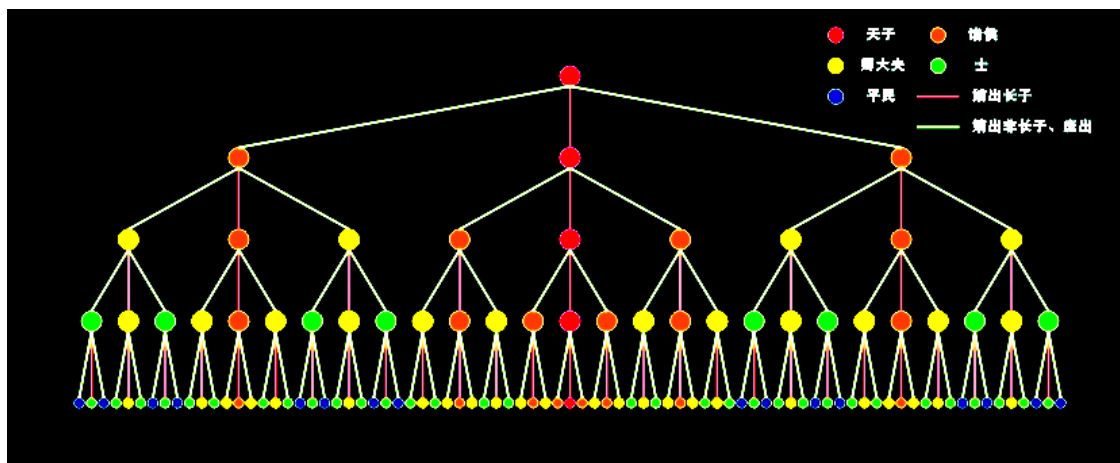
种丧服）和禹贡中的五服不同！从商王朝由近及远——分封+组合。分封是建立政权之后派遣一定的官员到



地方做官，久而久之官员就以分封者的形式成为商王原有土地的分割所有者，亲属亦同——分封的形式。还有一种是不归属于商王朝的势力和方国——组合而构入的版图。】

两种形式形成的空间和范围。帝都商王朝直接管理的，然后最近的是派遣到外的官员和亲属，再远是投奔而来的方国，然后是受商文化的影响但已经是化外之地的国家。

三、周代



《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。”

王畿与封国不仅具有各自的空间，而且实行完全不同的管理方式，王畿是西周国家的政治中心，受周王室的直接行政支配；封国则在周天子天下共主的名义下实行独立管理。

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。

天子——诸侯——卿大夫

天下 ——国 ——家，于是有“齐家治国平天下”一说。

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。

聘季授土，陶叔授民，命以康诰，而封于殷虚。

——左传

司空主土，司徒主民——《周礼》

【分别举行授土和授民的仪式——分封者完成对土地的拥有——完全性的财产转移——从法人代表到财产的实际拥有者都转移出去了，之后和创业者的关系就是公司和公司的关系——分封制下获得土地的都是实在的有土之君——拥有不同层级不同大小的土地——共天下的政治】

分封制下国家分属于各自拥有实权的受封者，天子、诸侯、卿大夫皆为有土之君，因此天下、国、家具有相对独立的地位。

“齐家治国平天下”——【周天子天下共主的时代，每一个拥有土地的主人在自己的空间内完善管理天下就是一个和谐的社会。】

● 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。

分封制的实质属于共主政治，地方当政者有较完整的政治、军事、经济权利，他们与中央是联盟与共主关系，关系松散。

【但诸侯继续分封，他们与下级关系紧密。对于周天子，“我的附庸的附庸，不是我的附庸”。】

西周分封中，诸侯国存在三类：

一类为天子贵戚【如鲁国是周公封地】；

“兼制天下，立七十一国，姬姓独居五十三人。”

《荀子·儒效》

另一类为异姓勋旧【如齐的最早受封者：姜太公——用利益换忠诚——周起源于西边，东边打完之后要有人管理——打土豪分田地：农民不知道主义是何物，但用利益换忠诚加入队伍中，久而久之变成了主义的拥有者——红色政权的建立基础。但在西北干旱地区，不要土，要水……西路军的失败……】【西周初年周武王分封的诸侯主要集中在关中地区，陕西到河南——周人对整个东部地区的控制还不是十分有利，但伴随着分封制的继续进行，新的受封者的封地不断扩展到东边。原来受封者出现了——移封——如周公本来在河南不远，移封后到山东（鲁国）。】【分封初期，姬姓诸侯插花——同姓控制异性——政治上互相制约的形式在地理上显示出来了——守土保疆的职责】；

第三类为称臣纳贡的异姓方国。

四、汉朝：西汉初年分封异姓王——七国之乱



分封制前期对天下的稳定起到一定作用。在秦始皇统一中国时结束。但西汉刘邦建国时又进行了部分的分封。异姓王：功臣，六国旧贵族。

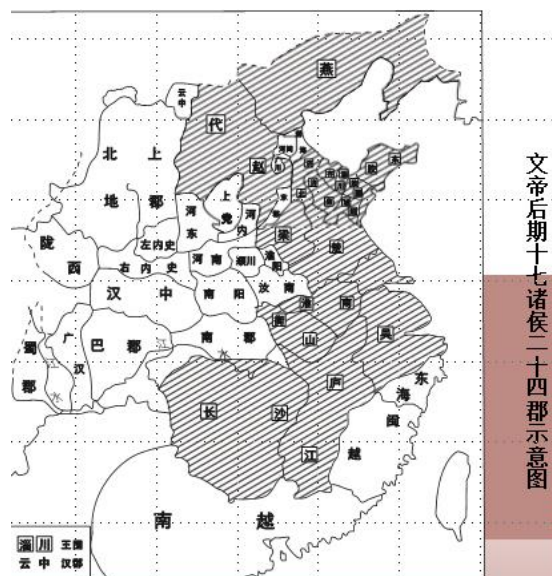
燕王臧荼——燕；赵王张耳——襄国；淮南王黥布——六；楚王韩信——下邳（汉五年由齐徙楚）；韩王信——颍川；梁王彭越——定陶；长沙王吴芮——临湘

这是个迫不得已的举措：

刘邦从汉中出来，要西出函谷关，与项羽决斗。兵分两路，一路是刘邦领着，沿黄河东去；一路由韩信率领，过黄河到山西河北最后到山东，东西两路合围项羽。在这时刘邦

得用着韩信，韩信派人找刘邦说要当假（暂且）齐王，刘邦不乐意，张良暗示他同意【此时正是用人之际……话锋一转，要封就封个真王！】，封了他又连带着封别人。【领兵打仗的将领，六国的旧贵族】

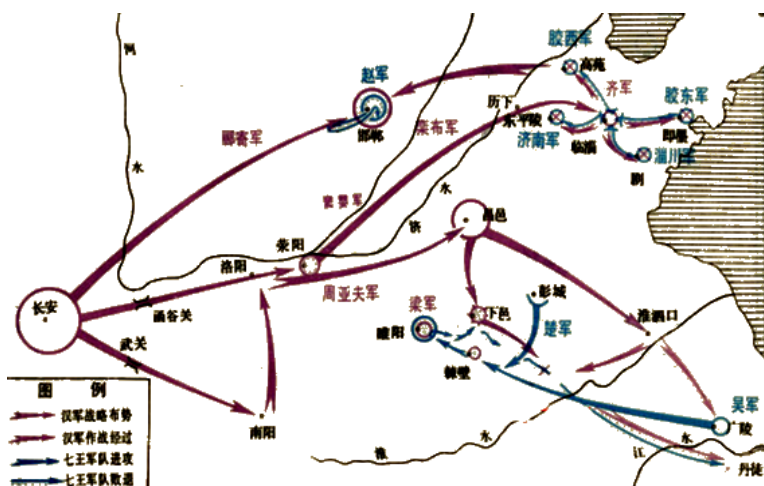
但是卧榻之侧岂容他人鼾睡（虽然他没赶上这句话，哈哈），刘邦两口子都在致力于把他们弄死，最后只留个又远又弱的长沙王。把他们弄死了之后封同姓王，地盘更大了，有军权、政权、财权、嘛都有。



晁错提出削藩，是个导火索，景帝时期爆发了吴楚七国之乱，“诛晁错，清君侧”，可杀了晁错他们也不退兵。景帝抓空启用周亚夫，平定叛乱，继续削藩。

观猎 王维

风劲角弓鸣，将军猎渭城。
草枯鹰眼疾，雪尽马蹄轻。
忽过新丰市，还归细柳营。
回看射雕处，千里暮云平。



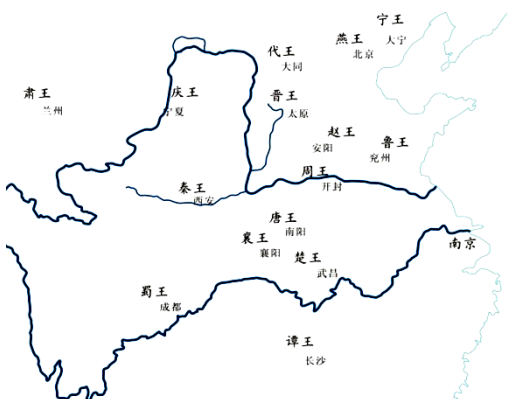
五、西晋：八王之乱

后面的人不太有改性，司马炎做的是现成的皇帝，为了酬谢在夺天下中有功的长



民族匈奴、鲜卑、羯、氐、羌进入中原——**十六国时期**，战火纷飞，人口锐减。【混战不断，中国历史上最昏暗的时代，5千万到3千万人口骤减】

六、明朝：靖难之役



朱元璋分封各个儿子主要在北面——镇守边界，抵御元的残余势力，势力很大。建文帝也是听人建议准备削藩。1399 年因建文帝因削藩引起燕王朱棣的不满，以“清君侧之恶”的名义联合各个藩王举兵反抗朝廷，至建文四年朱棣由燕王荣登皇位而结束，历时 4 年。“靖难之役”【靖，平定的意思，为国家平定灾难】，从北京沿太行山东麓去南

京。【明王朝后期北京和南京并立，政治中心在北京】朱棣也是在削藩。

然后八卦一下建文帝下落。西方海外扩张，要主权、资源、殖民地，但郑和下西洋是往里搭钱的，所以有人说他是奉命找建文帝去的。有人说是在武当山。

七、清朝：三藩

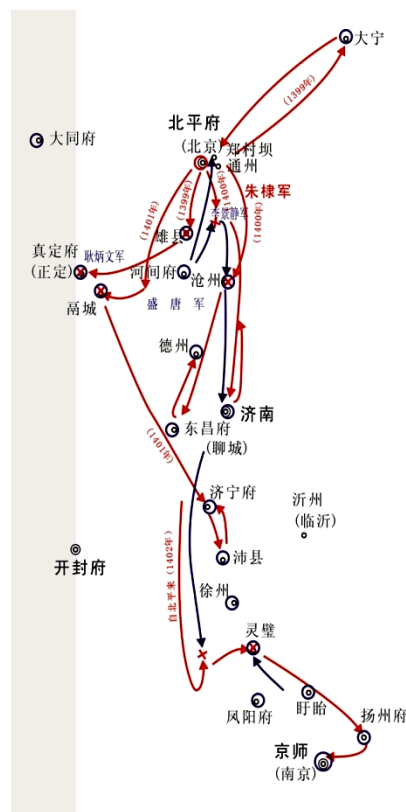
清代比较吸取教训，汉人功臣，吴三桂、尚可喜，分封在西南一带，著名的西南三藩！平三藩之后虽然有十四个等级的贵族，但都只能居住在北京城内，没有封地，掌控在帝王的视野中——结束了和分封制和郡县制并列的历史局面。



辈，封**宗室王**。这

些人有能耐，他不老放心的，为了牵制他们，封自己的子侄做**亲王**，权力更大，一开始还行。【搞劳取代曹魏政权中立下大功的叔叔大爷们……宗室王。儿子，亲王】后来他挂了，傻儿子即位，八个宗室王聚集在黄河中游地区，发动了“八王之乱”：

西晋时统治集团内部历时 16 年（291~306）之久的战乱。战乱参与者主要有汝南王司马亮、楚王司马玮、赵王司马伦、齐王司马冏、长沙王司马义、成都王司马颖、河间王司马颙、东海王司马越等八王。在中原残破的背景下，北边五个



第二节 郡县制——分民而治

【成也萧何败萧何——分封制的弊端。东周末年烽火戏诸侯，东迁洛阳之后周王帝王下降，继续分封东迁过程中立功的诸侯，打仗立功的诸侯，赏赐金银之外加封土地——只能拿王畿（自己控制的）的土地封，到了东周，逐次分封蚕食之后没落到中等诸侯的地位——周天子的实力逐步下降】

【春秋无义战】

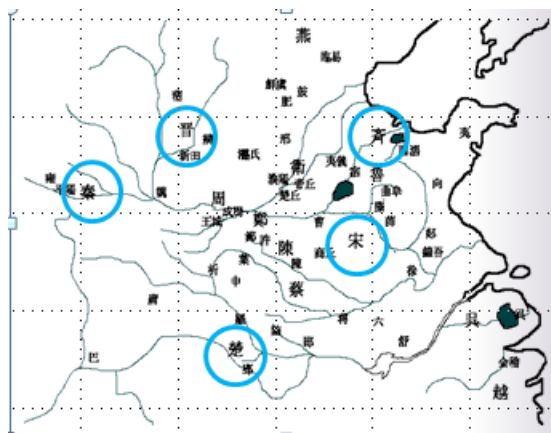
礼乐征伐自天子出【这个是天子拥有实力的时代，但春秋时代就不同了】，

礼乐征伐自诸侯出【春秋时期，诸侯兼并，齐国最大】，“周公之封于鲁，为方百里也……今鲁方百里者五”——孟子

陪臣执国命【韩赵魏——三家分晋，分掉了晋国】。

【历史发生了变换，土地做出了反应】

普天之下的土地都是国家的，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。



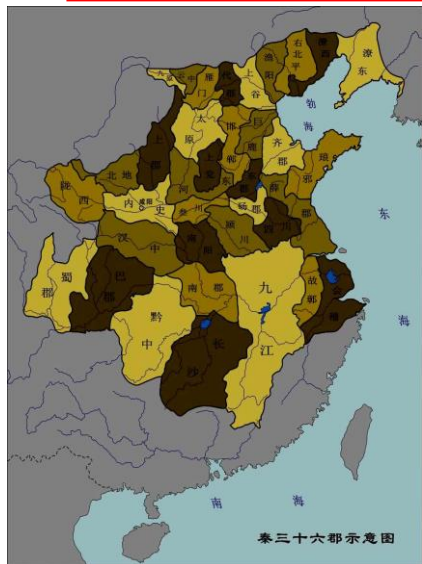
秦以前郡、县设置出现在各诸侯国的边界地带。

春秋时期晋国开始向霍山以北发展，见于《左传》记载，晋顷公时大夫祁氏因罪被灭，将其地置郛、祁、平陵、梗阳、涂水、马首、孟等七县，郛县在今介休东北，祁县即今祁县，平陵在今文水县东北，梗阳在今清徐县，涂水在今榆次县西，马首在今寿阳县南，孟县在今阳曲县东北。

【有一个先生创制了若干家公司，管理者经理制，也许是自己的儿子也许是别人，经理不是公司财产的拥有者，管理来自统治者的授意】

一、秦

秦始皇罢侯置守，废封建，立郡县，实行郡县两级政区制。



统县政区：36郡→48郡+内史=49郡

【秦初 36，后北方蒙恬驱逐匈奴，南下广西一些，48，都是 12 的倍数，3 乘以 4——天地圆方——驾驭控制天下的数字】

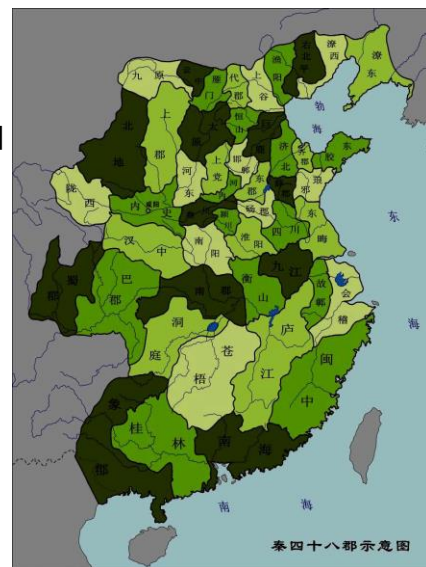
1000 余县【但只是现今中国东部的范围，后来增长的主要是西北部地区。故县级的命名保持了一定的稳定，河南一些地方。】

【县以下的行政区——沿袭+县以上高级行政区，不断“格”的过程——变化——沿革地理】

郡县制的核心是集权政治，各级地方政权只是中央王朝的一个环节，不具备地方权力。郡县制实行以来可分为三大阶段，

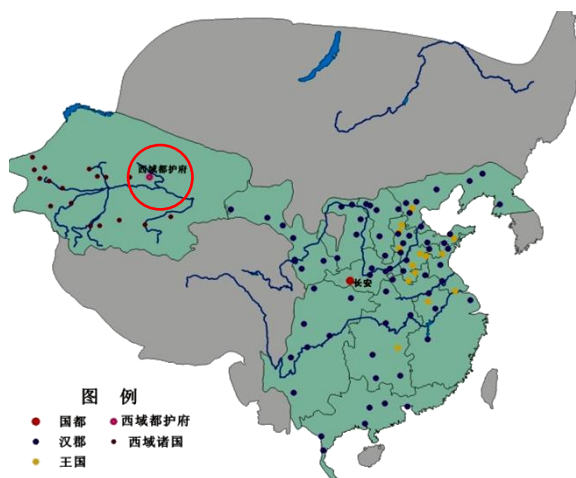
即郡政、州政、省政阶段。

郡政阶段自秦至西汉，郡守集行政、经济、民政、司法权力为一身。



二、西汉

西汉中后期郡国分布图



【汉武帝——推恩令！改变诸侯国内部嫡长子继承，儿子可以都是王，三个儿子即位就分爹的土地为三块……变相削藩】

汉定百年之间，亲属益疏，诸侯或骄奢，怙邪臣计谋为淫乱，大者叛逆，小者不轨于法，以危其命，殒身亡国。天子观于上古，然后加惠，使诸侯得推恩分子弟国邑，故齐分为七，赵分为六，梁分为五，淮南分三，及天子支庶子为王，王子支庶为侯，百有余焉。】吴楚时，前后诸侯或以适削地，是以燕、代无北边郡，吴、淮南、长沙无南边郡，齐、赵、梁、楚支郡名山陂海咸纳于汉。诸侯稍微，大国不过十余城，小侯不过数十里，上足以奉贡职，下足以供养祭祀，以蕃辅京师。而汉郡八九十，形错诸侯间，

犬牙相临，秉其阨塞地利，强本干，弱枝叶之势，尊卑明而万事各得其所矣。【同样是削藩，但诸侯王愿意，天下稳定，夺权=削藩。后逐渐没有抗衡的能力。收军事权，人事任命权收归中央，只留给诸侯王土地征税的权利——大地主！来自分封制的威胁消除了】

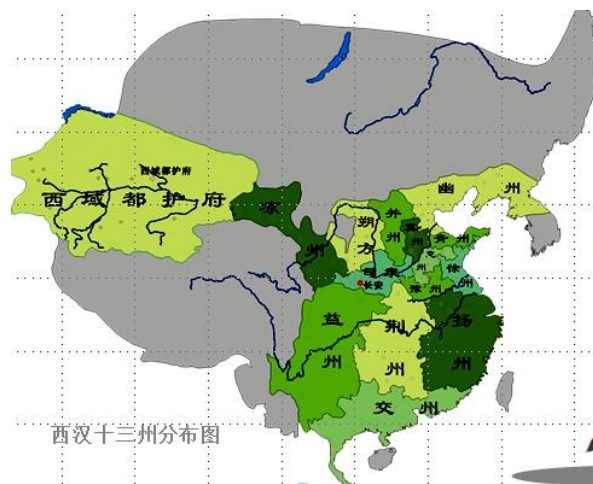
摸着石头过河——中国历史上的政治制度

● 西汉前期【汉武帝之前】在于削藩，后期重在监察

【郡县制下，土地国家——普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣——在西周社会事实上是不存在的，有土之君，和周天子共天下，但只有在郡县制之下才做到。但也有利有弊——官员管理，手中权力大也通常会犯上作乱——故到汉武帝的时候出现了监察制度——防范官员。】

(前期) 中央：郡——县（道）
王国——支郡——县
侯国（邑）
(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，以及两个不在《禹贡》、《周礼·职方》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【中纪委，监察官按照固定路线巡查官员行为——标准六条：做官是否清廉，是否任人唯亲，是否有政绩（土地是否拓展，人口是否增加——类似 GDP），是否和中亚保持一致（区别于东边半壁江山的诸侯王，最忌讳官员和诸侯王串联对抗中央）】【监察官是小官——小官稳大官——一切权力归中央——中纪委的处长敢到地方察地方长官】。



茫茫禹迹，画为九州——《左传》

《尚书·禹贡》	雍	梁	冀	豫	青	徐	荆	扬	兖		
《周礼·职方》	雍		冀	豫	青		荆	扬	兖	幽	并

《尔雅·释地》	雍		冀	豫			荆	扬	兖	幽	并
《吕氏春秋·有始览》	雍		冀	豫	青	徐	荆	扬	兖	幽	

《汉书·武帝纪》记载，元鼎三年冬，“徙函谷关于新安，以故关为弘农县”

汉武帝迁移函谷关，是对汉朝地域政策与大关中布防方略的大调整，所做调整，并不仅限于函谷关一处，时人称之为“广关”，其本质用意是增益拓广关中的范围。在汉武帝元鼎三年“广关”之后，大关中区域北部的东界，由以临晋关为标志的黄河一线，向东推进至太行山一线；中部区域的东界，由旧函谷关，向东推进至新函谷关；南部区域的东界，由四川盆地东南缘，向东南推进至柱蒲关、进桑关一线的滇桂、黔桂间山地。通过增大关中区域的范围，特别是函谷关的东移和太行山以东地区划入关中，大大增强了朝廷依托关中以控制关东这一基本治国方略的效力。

【历史背后的故事——三个代表——代表工人阶级的党到代表全国人民的党】

新朝——新学伪经考——西汉末年的新

【西汉继承了秦朝的制度，只有郡县两级政权——监察官员被称为刺史——13 刺史州，此时是监察区而非行政区，但东汉末年出现了新一级行政区——黄巾军起义——黄河中游到下游，朝廷军队除了拱卫中央之外，每个郡的军队不足以抵抗起义，故东汉末年将监察区的州上升为行政区——管官不管民的监察官变成了——州牧——针对土地上的民众进行管理的民事官员——一级行政区，600 石的刺史名目还有，但新的刺史 2000 石的大官上任——东汉末年——州、郡、县一直维持到三国时期】

【东汉末年天下一共有 14 个州，魏蜀吴分割后，魏 10 个，孙吴争取 3 个，蜀汉 1 个州——根本不鼎立！主要的权利和财富集中在北方的曹魏政权手中】

三国时期的遥领与虚封

司隶：雒阳（洛阳） 豫州：谯（安徽亳县） 冀州：高邑（河北柏乡东） 兖州：昌邑（山东金乡西） 徐州：郯（山东郯城） 青州：临淄（山东临淄东） 并州：晋阳（太原市西南） 幽州：蓟（北京西南） 凉州：陇（甘肃张家川西） 雍州：京兆（西安）	魏
扬州：历阳（安徽和县） 荊州：汉寿（湖南常德东北） 交州：龙编（越南河内）	吴
益州：雒（四川广汉）	蜀

黄龙元年春，公卿百司皆劝权正尊号。夏四月，夏口、武昌并言黄龙、凤凰见。丙申，南郊即皇帝位，《吴录》载权告天文曰：“皇帝臣权敢用玄牡昭告于皇皇后帝：汉享国二十有四世，历年四百三十有四，行气数终，祿祚运尽，普天弛绝，率土分崩。孽臣曹丕遂夺神器，丕子叡继世作慝，淫名乱制。权生于东南，遭值期运，承乾秉戎，志在平世，奉辞行罚，举足为民。群臣将相，州郡百城，执事之人，咸以为天意已去于汉，汉氏已绝祀于天，皇帝位虚，郊祀无主。休征嘉瑞，前后杂沓，历数在躬，不得不受。权畏天命，不敢不从，谨择元日，登坛燎祭，即皇帝位。惟尔有神飨之，左右有吴，永终天祿。”是日大赦，改年。追尊父破虏将军坚为武烈皇帝，母吴氏为武烈皇后，兄讨逆将军策为长沙桓王。吴王太子登为皇太子。将吏皆进爵加赏。初，兴平中，吴中童谣曰：“黄金车，班兰耳，闾昌门，出天子。”昌门，吴西郭门，夫差所作。五月，使校尉张刚、管筠之辽东。六月，蜀遣卫尉陈震庆权践位。权乃参分天下，豫、青、徐、幽属吴，兖、冀、并、凉属蜀。其司州之土，以函谷关为界，造为盟曰：“天降丧乱，皇纲失叙，逆臣乘衅，劫夺国柄，始于董卓，终于曹操，

穷凶极恶，以覆四海，至令九州幅裂，普天无统，民神痛怨，靡所戾止。及操子丕，桀逆遗丑，荐作奸回，偷取天位，而叡么麽，寻丕凶迹，阻兵盗土，未伏厥诛。昔共工乱象而高辛行师，三苗干度而虞舜征焉。今日灭叡，擒其徒党，非汉与吴，将复谁任？

——《三国志》

遥领者，不入版图之地。【地方行政者管理的不在政权范围内】

虚封者，仅有封爵而无实土之谓也。

蜀汉：马超领凉州牧【三国志里面的记载，凉州是魏国政权】

李恢领交州刺史

孙吴：周泰拜汉中太守【汉中一直是蜀汉的领地】

【三个政权都认为自己是正统，北方，刘皇叔，江东豪杰】——千万不要误读和误解！

【今天的台湾问题!!! 人大代表——台湾代表!!! 中华民国的疆域：台湾省，澎湖省……海峡两侧的政治家都认为自己是正统!!!!】



三、魏晋南北朝时期

【北方战乱，从黄河到长江，江淮一带，世家大族，但不入南方的户籍，到南方以侨民的身份寄居。籍贯——本贯为北方，现籍为南方某县。种地的，部曲附庸，满门数百口……南方的朝廷要管理他们，形成了两套系统——针对籍贯都在南方的，针对贯在南方，籍在北方的——侨州郡县——没有实实在在的土地，只有名没有土，只管理民——虚体！纳税的问题！！没土地不要纳税，但要吃粮啊！银子长不出粮食——土断——双头郡——两个郡都一个人担任官员】

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。

两州同一刺史，两州同治一地；两郡同一太守，两郡同治一地。

“毛璩任谯、梁二郡刺史，后又行宜都、宁蜀太守。”

毛瑾梁、秦二州刺史。

——《晋书》”

【两个行政权治所在一个地方，官员是同一个人，同一个行政权？——侨州郡现象】

“新蔡、南陈留二郡共辖颍阳县。”

【两个郡管一个县，一人双头？几个处长管一个人……】

郡县——州郡县——回归州县两级

我国的地方行政区划大约经历三个阶段：

1、郡政制，郡太守有各种权力：行政、军事、司法、财政。汉武帝在全国设十四个监察区

2、州政阶段（是个过渡阶段）：东汉到三国。州为一级行政区再上面有监察大区，从唐到宋逐渐消失，变成行政区中的一部分，在官员权力分割上有所体现。东汉末年一级行政区从检查大区转为实实在在管民政的州。南北朝：双头州郡，侨州郡县，没有监察区。唐宋时期属于州政阶段，宋代正是由监察大区向行政大区过渡。（这段混乱，但确系原话）

3、省政阶段：元、明、清为省政阶段，省级事权分属于不同官员，地方大吏督抚分设，互相牵制，军队独立于民政之外（从明朝开始清晰）。

四、唐

● 唐前期，州、县两级制。【仿照隋朝的制度】

贞观元年分天下为十道，开元二十一年改为十五道。“道”为监察区。【不同于汉代的监察区州】

自隋季丧乱，群盗初附，权置州郡，倍于开皇、大业之间。贞观元年，悉令并省。始于山河形便，分为十道：一曰关内道，二曰河南道，三曰河东道，四曰河北道，五曰山南道，六曰陇右道，七曰淮南道，八曰江南道，九曰剑南道，十曰岭南道。至十三年定簿，凡州府三百五十八，县一千五百五十一。至十四年平高昌，又增二州六县。自北殄突厥颉利，西平高昌，北逾阴山，西抵大漠。

其地东极海，西至焉耆，南尽林州南境，北接薛延陀界。凡东西九千五百一十里，南北万六千九百一十八里。高宗时，平高丽、百济，辽海已东，皆为州，俄而复叛，不入提封。景云二年，分天下郡县，置二十四都督府以统之。议者以权重不便，寻亦罢之。

唐宋时期属于州政阶段，宋代正式由监察大区向行政大区过渡。

睿宗时期更巡察使为按察使，差遣制变为常置制。开元年间分十道为十五道，“每道置采访使检察非法，如汉刺史之职”。采访使兼各道要州刺史，形成正式监察区制度。天宝末年采访使兼任黜陟使，掌握对地方官的黜陟权。

“天宝九年三月敕...自今以后采访使但访察善恶，举其大纲，自余郡务所有奏请，并委郡守，不须干及。”——《通典》卷三二《职官十四》。

唐朝时重设监察区 10—15 个，管官不管民，每个监察区下有几个州，州下有县，这是唐中期之前的状况。

【天宝敕令——监察官员做自己的事，不能干预地方政府官员的行事——恰恰说明这个现象不少……管官不管民到渗透到行政之中】

开元二十一年……又于边境置节度、经略使，式遏四夷。凡节度使十，经略守捉使三。大凡镇兵四十九万人，戎马八万余匹。

● 唐中前期出现军区制度——节度使【大军区】。

9 个节度使，除了在四川的剑南节度使，其他都在东北和西北：边疆的八个大军区。节度区开始时只是军区，与民政明确分开。军事，民政（州一级的长官），监察区（道一级长官），互不干涉。但是到了后来职责混乱，一人专权。

景云、开元间，节度、支度、营田等使诸道并置，又一人兼领者甚少。艰难以来，优宠节将，天下拥旌者常不下三十人，例衔节度、支度、营田、观察使。——唐会要

景云年间贺拔延嗣除两州都督，任河西节度使，节度使成固定职务，有固定辖区与治所。

节度使最初只管军事，与民事无涉，《通鉴》：“景云元年十二月，置河西节度使、支度、营田等使，领凉、甘、肃、伊、瓜、沙、西七州，治凉州。”

【广东、四川级别偏低……其余八个都在北部，西北部、东北部防范外来侵犯——设置之初职能非常清楚。节度使管军事，支度和营田管银钱——分工明确。但后期混乱。】

例如 755 年，安禄山从范阳起兵，安史之乱。

他的实力：平卢（辽东）、范阳（北京）、河东节度使（太原），河北道采访处置使（道一级的检察官），还管理财政、民事。【位于东北部地区三个军区司令+支度、营田（地方财务）+河北道，超级大的监察范围——当时天下最大的监察区】

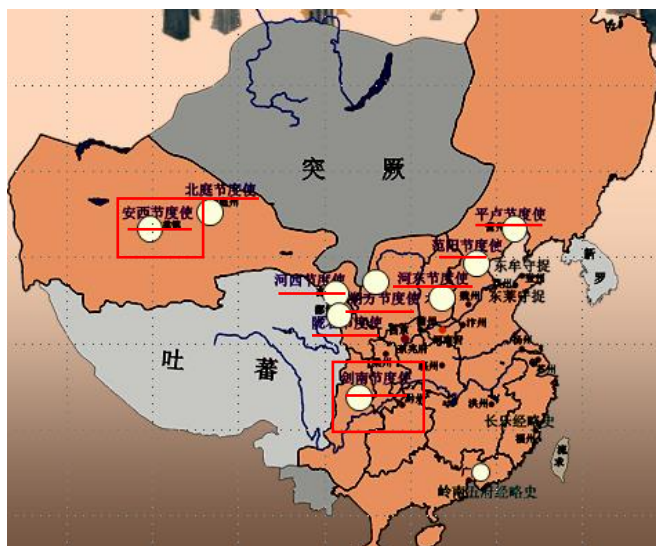
王忠嗣：兼陇右、河西、朔方、河东四道节度使。

张如珪：幽州长史、御史中丞、营州都督、河北副大使、河北道采访处置使。

【权利交叉过于集中——历史上的政治和 78 年以后的经济——摸着石头过河的特点——唐代一人兼民事军队财政监察多职的特点——why？北方军队驻扎地点，农业畜牧业交错地带，粮食产量不高，军事长官要筹粮食，首先相互利用到一人数职……】

755 为了应对安史之乱，唐朝乱设节度区，几个州就一个，特混乱。监察区权力下降，节度使权力上升

755—763（安史之乱），【盛唐——中唐】【河北到河南，直扑长安】节镇膨胀，没名分，但兼有军事与行政权利，与中央分庭抗礼。之后河北三镇脱离中央，淮西军阀时叛时服，其他地方也没与中央完全一致。李唐王朝名义上维持到 907 年，但后期皇帝号令已经不出关中了。



【将原来的两三个州合到一起——当时以“道”相称，长官就是任命为节度使——为何称道？东汉末年郡县两级，末年州郡县三级，州就是从监察区演化过来的——虽没有官方叫道，古代人已经形成了理念，原有行政区上增加了一级行政区——就叫做“道”——但只是节度区的名称。——凝聚地方军事力量，反抗军事打击】

唐玄宗时期在边境地带设置了 10 个节度使辖区。安史之乱后全国设置 40 多个方镇。形成道——方镇——州的体制，相应的官职为采访使——节度使——刺史。肃宗时期改采访使为观察使，并以观察使兼任节度使。观察使的监察范围与节度使的军管区域合而为一，一级新的政区形成。

● 形成了一个被当时人认为类似道的空间——方镇

唐肃宗“至德之后，中原用兵，刺史皆治军戎，遂有防御、团练、制置之名，要冲大郡皆有节度之额”。《旧唐书》卷三八《地理志一》

唐肃宗时期天下已“为四十余道，大者十余州，小者二三州”。此处所言之“道”，已不同于天宝年间以前，已然成为方镇的名称。至于其中缘由，固然后来诸道增减不一，但“举其职例则皆古之刺史”，即从监察官而来，故这四十多个方镇仍被冠之以“道”。由于方镇兼融节度使、观察使的空间而成，故有节度观察使或观察节度使的官称。

以军代民——上马管军，下马管民

陈寅恪——唐王朝的国中之国——

晚唐时期——中央的指令更局限关中地区——帝王号令不出宫门之外

地方官员的权利交叉对王朝的影响

“冲天香阵透长安，满城尽带黄金甲”——黄巢起义

本质上是终结于地方的权利

20 世纪初期，日本，内藤湖南，唐宋变革——北宋政权吸取了唐王朝的教训，设官分职大变革。

五、宋

宋吸取了唐的教训。唐宋：州政时期。宋代取消了监察大区。如何掌控官员呢？中央——路（北宋中期有 23 个）——州——县。中央集权高度集中。文官管理地方。

【契丹来犯，小皇帝不敌，赵匡胤兵而上，废了孤儿寡母——黄袍加身——带领军队回到开封城，后周小皇帝禅让——北宋开国皇帝】

赵匡胤的皇位陈桥兵变得来，当了皇上不放心，杯酒释兵权。

宋代地方行政制度进行重大改革

1、兵权归上，以文制武

“五代之所以取天下者，皆以兵。兵权所在，则随以兴；兵权所去，则随以亡”

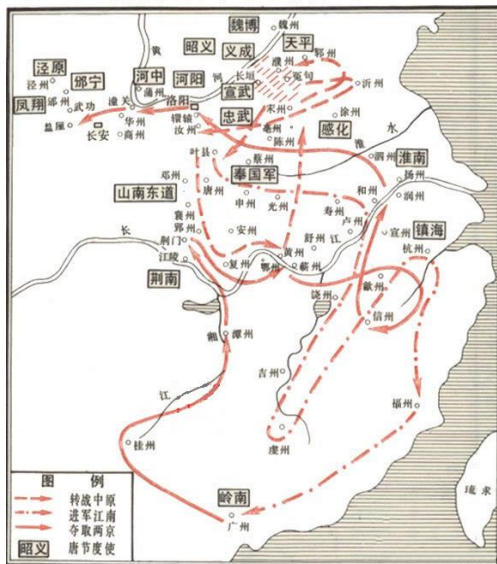
节度使这个名义还存在，但不再能控制州县，剥夺军权、财权，只有一个名分。中央到地方都是文职人员管理——一直沿袭到今，中央军委，钓鱼岛——文职官员执掌军事就是从北宋开始

范仲淹，显然不懂打仗，但被派到延安主管军事——塞下秋来风景异……

2、上下相维、轻重相制

1) 使地方各级组织互相牵制，事权分散，区域交叉，中心分离，没有单一的权力机构【北宋 23 路，一级行政区。路一级的官员有四个，蓝色的大背景下每一个安抚使分管军事。——宋代将民事官员的权利一分为三——区划不统一】【边疆地带是这样，但内地，以湖南为例，路一级行政长官不同职能，办公

黄巢起义军进军路线示意图



衙门也不在同一个地方，管司法的在衡阳，管财政的在长沙——中心分离】

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【教育部的某个副部长到北大兼任校长，一任完成后回到教育部。中央官员到地方施政——他们不是地方官，都在中央各部有职务，三四年一任，到地方权利受控于中央。】设官分职：路一级官员：转运使（民政）、安抚使（军事）、提点刑狱（司法）、提举常平（民政，王安石变法时设，为了和转运使分权置身于民事和财政中）。

【州县是真正牧民的行政区，路一级的行政空间不大——虚三级】

宋代的路不完全具备这些条件，就实质而言路是代表中央，置于州县之上的分属性办事机构；而州、县则是直接牧民的行政区，因此路与州县属于两个系统。

“一兵之籍，一财之源，一地之守，皆人主自为之也。”【皇帝的直接执掌中，

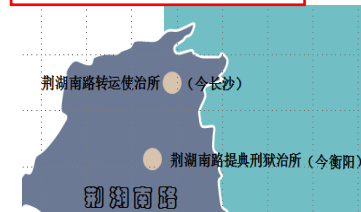
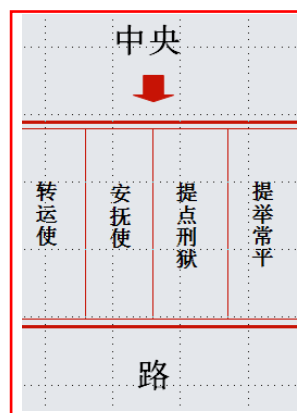
中央集权独一无二的】



宋史里有 23 路以外的 XX 路，为嘛呢？23 路只是转运使的施政区，为了分权，这么一个管民政的区域内有三个管军事的官员，一个空间分三个部分，河北山西靠西夏的地方都有这个。

● 转运使秦凤路——安抚使熙河路、安抚使秦凤路、安抚使泾原路

● 非边疆地区：荆湖南路：转运使驻长沙，提点刑狱驻衡阳。



南宋时期基本实行十六路制，此十六路为安抚使的施政区。

【统治者五代而来，吸取教训——军队文官+行政官员改变——利弊】

这样的好处：北宋末年有农民起义、外族入侵，但没有内部造反的——保住了皇帝的帝位；

弊端：三冗【官员和军事牵制，行政系统叠杂，冗兵冗官冗员，上传下达困难】，兵不识将，将不识兵，战斗力差【边疆文职官员反馈情况到中央主管军事的枢密院再反馈。到打仗了临时派将军去——北宋几乎屡战屡败】。

历史文献的记载——宋朝皇帝给契丹人和西夏人国书——大宋皇帝儿、侄某某——但毕竟是皇帝……江山没有易手。

唐宋变革论——完全不同的政治制度和举措——学历史的重要意义

现在七大军区的分布图——管军不管民的军事空间。大军区司令相当于副总理的位置，但只有对区域内军人的训练权，但别的权利都在中央军区——

现在军人和普通居民也不是一样的户口，他们没有身份证。军区和省也相互独立。军区司令员负责训练军队。

总参谋部：情报监听，调兵问题，大军区司令调一个排以上的兵都要报总参

总政治部——关键职能——搞好党指挥枪——最高政治任务来自党、国家。国务院总理不管军队，请求报到总参上报军委，军委主席签署最后反馈过来——汶川地震第一批到灾区的是济南军区的。但并不是所有的军队和地方没有关联——拥军优属，军队爱民……

总后勤部——粮食、燃油、被服、医药的给养供给地方 10 天一供给，物资牵制军队

总装备部——装备、弹药供给——同牵制。雍正征讨契尔丹——年羹尧带兵，每隔 10 天补给一批，不让他们带着粮食杀回北京……

这些都不归军区，而归四大总部管，再上面就是中央军委。

六、元

元、明、清为省政阶段，省级事权分属于不同官员，地方大吏督抚分设，互相牵制，军队独立于民政之外。

多级政区制。

中央—行省—（道）	{	路——府——州——县
		府——州——县
		州——县

【历史上第一个复式结构的朝代，行政区的复式结构——汉代的郡县两级、唐代的州县两级制度普天之下都是如此，但复式制度就是有的二级有的三级有的五级……】

元中期实行十一行省分布图：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、江西、湖广行省。【朝鲜半岛——征东省——羁縻州】



● 五级俱全：

中书省——上都路——顺宁府【下辖两州，河北张家口附近】

——保安州——永兴县

——蔚州——灵仙、灵丘、飞狐、定安、广灵

二级：岭北行省——和宁路【蒙古国及其以北的草原地带】

元代中央管理机构	中书省（政务）
	枢密院（军事）
	御史台（监察）
	宣政院（宗教、西藏）

七、明

中央—布政使司	{	县
		府——州——县
		直隶州——县

明太祖推崇宋太祖，他在继承过程中有这样一个特点：一级行政区是省，布政使司，13个+京师、南京=15个一级行政区：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。【南北两京直辖区——南直隶、北直隶+13】【十三省的女儿只有兰花花好——内证——明代流传？历史文献判定】

三权分立——直接受命于中央

布政使司：民政【承宣布政使司】，
都指挥使司，军事；
按察使司，司法。

所有权力由中央统辖。三司区划基本一致，个别地方有出入，如东北设辽东都司，不置布政使司；山东按察司兼管山东布政司和辽东都司。

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。

万历年间四总督：蓟辽、宣大、陕西、两广。

府州县只领民户，另置卫所以统军户，全国卫所千计，分隶两京都督府与十六都指挥使司、四行都指挥使司、三留守司。

十六都指挥使司：十三省各有一都司，以及万全都司治宣府卫【蒙古南下必经】、大宁都司治保定府、辽东都司治定辽卫。【北京直隶地区没有，但在三个方向设立的都指挥使司，拱卫北京】

四行都指挥使司【军分区】：山西行都司治大同府【蒙古南下】、陕西行都司治甘州卫【控制河西走廊往西的要塞】、福建行都司治建宁卫、四川行都司治建昌卫【地区不稳定】。

三留守司：中都留守司治中都凤阳府【朱元璋老家】、湖广行都司治郧阳府【流民起义】、兴都留守司治承天府【湖北省钟祥，明显陵墓——追认父母为帝王，明孝陵+十三陵并不等于所有皇帝】。

军区下有部队建制——卫所系统【卫 5、6000 人，所 560 人。天津卫——明代曾经有五千多个兵驻扎在这里——三东威海卫。青岛，】

【明朝成为军户——世代参军，女儿还要嫁给军户——到了清朝有改变】

万历年间四总督：蓟辽【辽东】、宣大【河北山西到长江】、陕西、两广。

军（军户，父亲是儿子也是）民户口独立统计。府州县只领民户，另置卫所以统军户，全国卫所千计，分隶两京都督府与十六都指挥使司、四行都指挥使司、三留守司。十六都指挥使司：十三省各有一都司，以及万全都司治宣府卫、大宁都司治保定府、辽东都司治定辽卫。四行都指挥使司：山西行都司治大同府、陕西行都司治甘州卫、福建行都司治建宁卫、四川行都司治建昌卫。三留守司：中都留守司治中都凤阳府、湖广行都司治郧阳府、兴都留守司治承天府（钟祥）。

八、清

中央—省—府（直隶州、厅）—县（散州、厅）

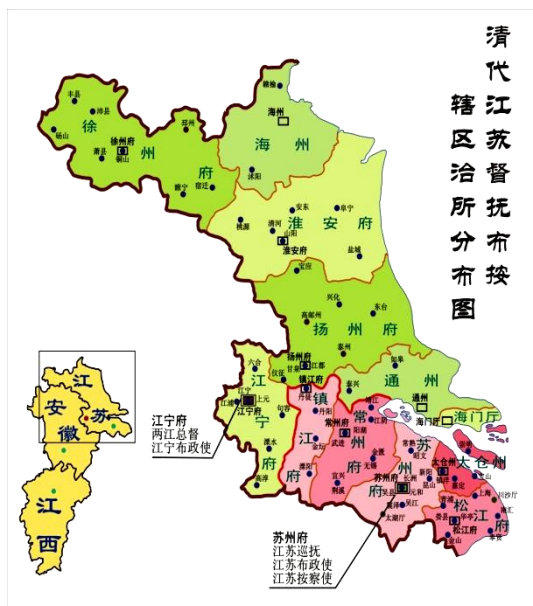
【都部按三司并立】

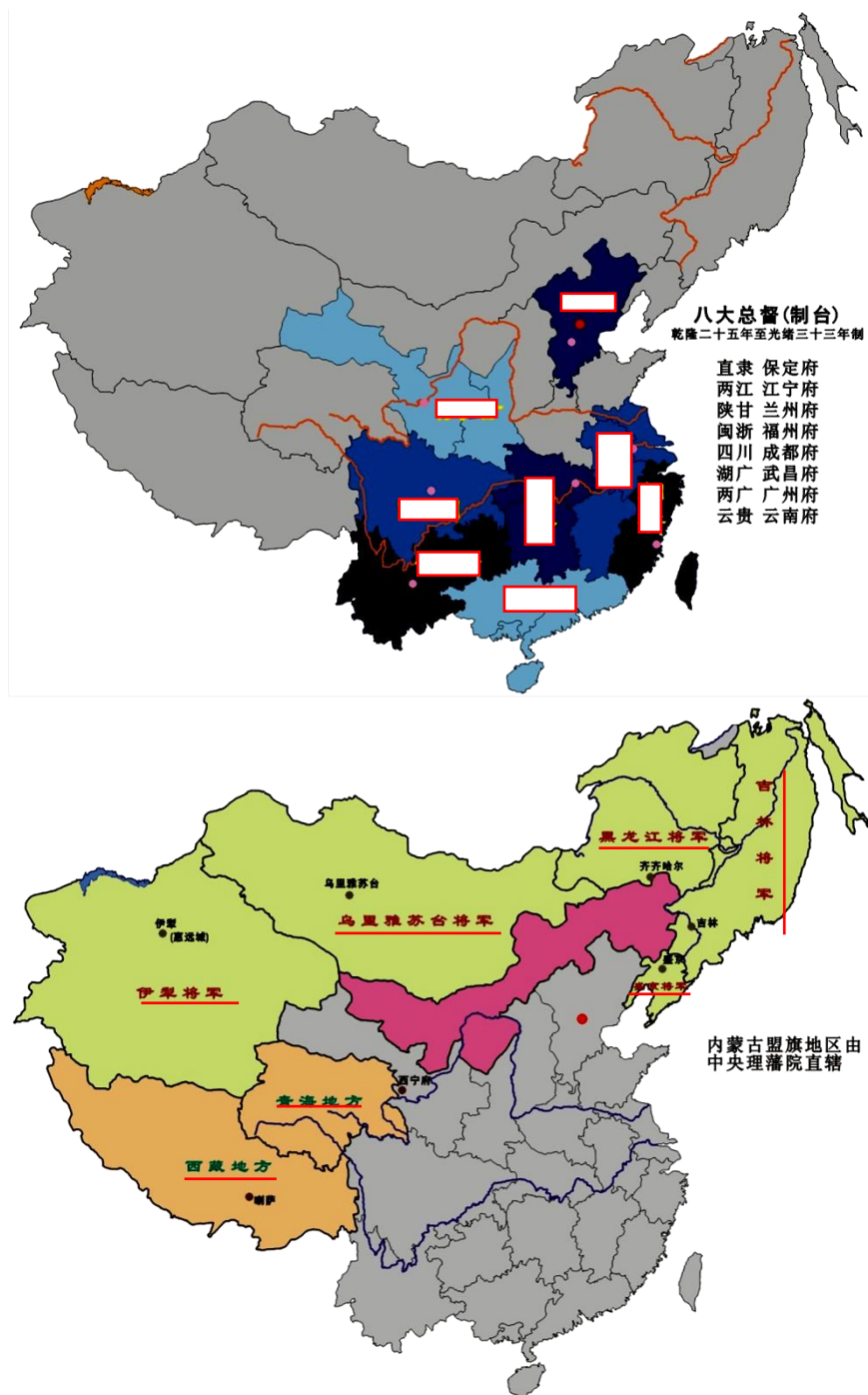
康熙六年设 18 省：直隶、江苏、安徽、山西、山东、河南、陕西、甘肃、浙江、江西、湖北、湖南、四川、福建、广东、广西、云南、贵州省（18 个布政使的施政空间，但有 19 个布政使——江苏两个：江宁一个苏州一个）；

光绪九年新疆设巡抚，建行省；光绪十一年设台湾省；光绪三十三年设奉天、吉林、黑龙江省。

终清之世为 23 省——一级行政区。

【内地 18 省中，执掌民政的官员 19 个布政使——江苏设立了两个布政使，苏州府+江宁府——两府合并为江苏——经济上的关联性，唐宋时期重心长江三角洲太湖平原地区。长江以北，经济原因落后，故分别统领，苏州特立，江宁府带北边。全国很大一部分赋税来源与此——两个方便朝廷操作。】





1885 年 10 月 12 日（光绪十一年九月初五），慈禧太后据军机大臣、总理各国事务衙门大臣会同议奏的结果，颁诏决定：“台湾为南洋门户，关系紧要；自应因时变通，以资控制。着将福建巡抚改为台湾巡抚，常川驻扎；福建巡抚事，即着闽浙总督兼管。所有一切改设事宜，该督详细筹议，奏明办理。”以此为标志，清廷正式决定设立台湾省，任命刘铭传为第一任巡抚。

九、民国

省——道——县
省——专区——县

民国元年(1912 年)，全国共划分为直隶、奉天、吉林、黑龙江、江苏、安徽、山西、山东、河南、甘肃、浙江、江西、湖北、湖南、四川、福建、广东、广西、云南、贵州、新疆 22 省，外蒙古、内蒙古、青海、

“州郡有时而更，山川千古不易”【北宋时候的 23 路，就是这个划界原则，山川的相对稳定性】

【历史悠久，尚书·禹贡战国晚期成书】

济、河惟兖州。海、岱惟青州。海、岱及淮惟徐州。淮、海惟扬州。荆及衡阳惟荆州。荆、河惟豫州。华阳、黑水惟梁州。黑水、西河惟雍州。——禹贡

【禹贡的九州是理想状态，但从未成为现实。事实的记载，赵氏孤儿】

“赵穿攻灵公于桃园。宣子未出山（国境）而复【赵盾】。太史书曰：“赵盾弑其君。”以示于朝。宣子曰：“不然。”对说：“子为正卿亡不越境。反不讨贼非子而谁？”“从城邦国家到领土国家，疆域变得很重要，随山川形便的划界方法有得有失。【赵盾虽然逃出但没有越过晋国边界的界限——那时候晋国的边界是某山脉——历史上的最早记载】

● 随山川形便作为行政区边界的优劣：

优：广谷大川异制，民生其间异俗。【一方水土一方人，管理上方便】

劣：完全以山川作为行政区边界，会成为一个完善的形胜之区，四塞之国，易造成割据。【周围有作为军事屏障的山川和河流，割据者对中央的危险大】

- **四川**：北有秦岭大巴山，南有云贵高原，西有青藏高原，东有三峡山地。“天下未乱蜀先乱，天下已定蜀未定。”【历史上割据政权最多的地方】历史上在四川建立的政权：（三国）蜀汉、（后汉）成汉、前蜀、后蜀、明玉珍、张献忠。【诸葛武侯祠——古来兵家非好战，治蜀便不同】
- **山西**：黄河在西边流过，再流到南面，东有太行山，北有雁北山地。历史上在山西建立的政权：（十六国）前赵、后赵、（五代十国）北汉【赵匡胤一直拿不下山西北汉——卧榻之侧岂容他人鼾睡，最后活着的时候都没拿下……背后契丹人支持，山西随山川形便的地形为自己提供屏障】。【民国时期的阎锡山！！土皇帝！山西地理形势的支持】

三、犬牙交错原则与行政区边界

行政区边界与山川形势有出入。这样的行政区使所有凭借山川之险的因素完全消失。【目的：重要的地



域尤其是有军事价值的——囊括在一个行政区域内。也给割据者提供了一个机会】

● 【南越国政权，秦始皇屯军于此的。外诸侯，实际西汉敌国。】

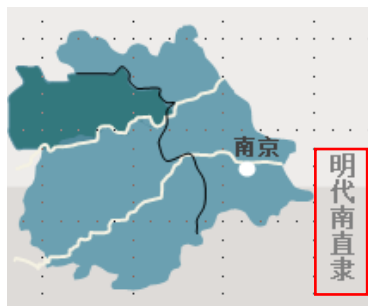
汉文帝说祖宗时代就这样了，马王堆的驻军图，是上南下北，复员后，蓝色是南越国，蓝色线是南岭山脉。西汉中央政权越过了南岭，在南岭以南地区拥有了几块空间——犬牙交错的问题——以墙为界校园，内部又几块土地是别人的——钉子——为汉武帝平定南越国奠定了基础。

元鼎五年秋，卫尉路博德为伏波将军，出桂阳，下湟水。主爵都尉杨仆为楼船将军，出豫章，下横浦。故归义粤侯二人为戈船、下濑将军，出零陵，或下离水，或抵苍梧。使驰义侯因巴蜀罪人，发夜郎兵，下牂柯江：咸会番禺。——《汉书·南粤传》【湖南进入岭南，横浦关，江西进入岭南】



● 隋江都郡（扬州）：既包括江北又包括江南，将长江天险融在中部，长江与运河的码头。





- 宋代的河东路，黄色的是黄河，西边应该以黄河为界分开……但事实上，河东路的一块越过黄河【关键的缓坡渡口！粮食从山西运过黄河补给前线】永兴军路管辖到了黄河以东——又一个渡口！【军事地理——战争时期粮食运输的保证】
- 南直隶：长江淮河都包括在内，把富裕的地方和穷的地方匀一匀，肥瘦搭配。【黄河改道灾害，肥瘦搭配内部解决，不需要重要拨款】清朝把南直隶划为安徽江苏，各自也是肥瘦搭配。

四、犬牙交错、随山川形便与今日一级政区：

(一) 犬牙交错：

- 河北：太行、燕山天然界限包括在省内，有华北平原，燕山、太行山以北两个区域。燕山以北承德市，太行以西张家口。太行山山脉的居庸关是华北、蒙古高原交通要道，军事要塞。燕山的古北口、喜峰口、山海关是华北通向东北的要塞，都给搁里头。张家口和承德都是山区和平原，穷；华北平原富，肥瘦搭配。【环京津贫困带，互相供给】
- 陕西：关中汉中富，黄土高原穷。秦岭是军事屏障，划给山西，防四川割据。【犬牙交错的形式，隔出来的汉中——阻挡四川军阀！加经济上肥瘦搭配！】

(二) 随山川形便：

- 江西：秦始皇设 48 郡时大约就那样了，北面长江，南面秦岭，东面武夷西面罗霄。【罗霄山的中部，和湖南交接的山地——井冈山！——三不管……各种边区】
- 海南：1980s 设，琼州海峡。有像台湾（光绪年间设省）一样的担忧。虽然海南现在穷，中央控制好，但台湾 1948 之前也很穷。【继台湾之后第二个独立岛屿设置省，一级行政区，雷州半岛划给海南！用大陆牵制岛屿，也带动其经济的发展】
- 重庆：四川盆地东部有一系列南北向条状山脉——川东平行岭谷，划给重庆。70% 国家级贫困县，现在有三峡库区，但长久能带动否？

(三) 20 世纪 80 年代开始

重新划分行政区的新一轮讨论，每个修改方案强调的重点均不一样，形成多种思路。重新划分考虑：海南、内蒙（东西蒙古的问题）、甘肃（带上一块内蒙？）、新疆（南北疆）。

- 民间思路 1——海南省，大陆制约海南；新疆两部分，天山为界，有理？
- 2——新疆 4 分，最左边喀什+帕米尔高原！雪山为主——帕米尔山结——塔什库尔干县，又没人又没石油……差距太大，发展不起来，新疆军区部分插入西藏——物资供应；东西部内蒙古不是一体的问题
- 3——甘肃省的南北分割，把最富的庆阳划给了河西省……增加的是内蒙的