

# 大一統王朝劃分政區的兩難

• 葛劍雄

## 遼濶疆域，犬牙相制

公元前221年秦始皇滅六國後建立起來的秦朝，已經擁有了北起河套、陰山山脈和遼河下游流域；南至今越南東北部和兩廣大陸；西起隴山、川西高原和雲貴高原；東至於海的遼闊疆域。此後的歷代中原王朝疆域儘管有盈縮變遷，但其直接統治的範圍卻相當穩定，並且逐漸擴大。至清乾隆二十四年(公元1759年)，中國終於形成了一個北起薩彥嶺、額爾古納河、外興安嶺；南至南海諸島；西起巴爾喀什湖、帕米爾高原；東至庫頁島、鴨綠江、台灣島，面積近一千三百萬平方公里的統一國家(見圖1)。秦朝直接統治的人口至少有二千萬，公元2年西漢所轄郡、國的人口已有六千萬，八世紀中葉盛唐疆域內的人口接近九千萬，十二世紀初的北宋境內的人口突破了一億。十七世紀初的明朝範圍內出現了二億的人口高峰，而清乾隆二十四年中國人口估計已重新超過了二億，並且持續增長至道光

秦始皇在劃定郡界時，開始採用「犬牙相入」的原則，即並不完全根據自然地理來區劃政區，而是在一些重要地點故意打破山嶺、河流等天然界線，形成一些政區不能完全控制一個自然地理區域，而又可能介入另一區域的局面。這對鞏固當時秦朝在嶺南的統治是有必要的。

三十年(公元1850年)的四億三千萬<sup>①</sup>。

在機械交通工具和電訊傳播技術沒有出現之前，要控制一個疆域如此遼闊、人口如此眾多的國家，在物質條件上所遇到的困難是可想而知的，因此要完全由皇帝或中央政府直接治理顯然是不可能的。正因為如此，早在戰國時期就出現了縣、郡這樣一類由國君委派官員代行職權的地方行政單位，秦朝後都實行郡、縣二級，州、郡、縣(省、府、縣)三級或類似的多級行政區劃制度<sup>②</sup>，即由中央政府逐級管理地方政府，再由地方政府行使對所轄區域內人口的統治。

在地方行政區劃中，最基層的縣一級單位，無論是各個縣的轄境還是縣的總數，都是最穩定的。這是由於中央政府的各種具體的、日常的行政措施都必須由縣來實施，縣如果設置得太少，就會因轄境過大、人口過多而不能有效或如期完成政務；而如果設置過多，則又增加了官吏數量和開支，造成浪費。但一個統一王朝管轄

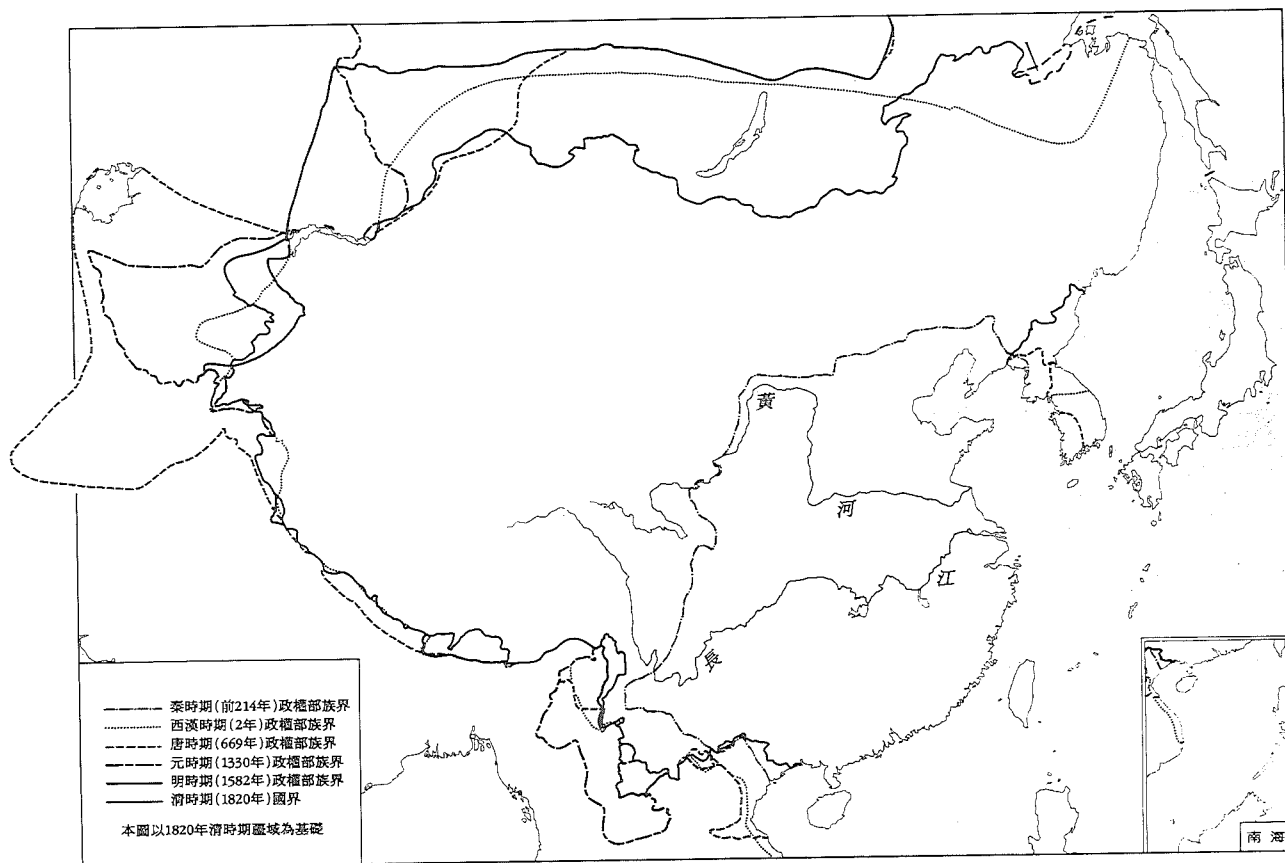
的縣一般都在一千以上，中央政府還是無法進行直接管理，至少得在縣以上再設置一級行政區，一般要設置二級，如州、郡或省、府，有時還會更多。其中的一級政區直接代表中央政府實施行政權，不僅轄境大、人口多，而且事權集中，所以如何設置和劃分，對國家統一、政權穩定和行政效率都具有舉足輕重的影響，備受統治者的重視。

在中央集權的政治體制下，中央政府的一切舉措無不以能否鞏固和加強其對地方政府的絕對控制和優勢為原則，對一級政區的劃分方法也是如此。這對於維持國家統一和政權的穩定無疑是重要的，但過度強調的結果卻往往削弱了地方的經濟實力和行政效率，限制了地區間的經濟、文化、

人員交流，也使地方在外敵入侵時毫無抵抗力。

秦始皇在劃定郡界時，就開始採用「犬牙相入」的原則，即並不完全根據自然地理來區劃政區，而是在一些重要地點故意打破山嶺、河流等天然界線，形成一些政區不能完全控制一個自然地理區域，而又可能介入另一區域的局面。如南嶺兩側的政區就不是完全以南嶺為界，北部的長沙郡有一個桂陽縣在嶺南，而南部的象郡也有一個罽城縣在嶺北。1972年在長沙馬王堆漢墓出土的一張西漢初的古地圖，也證實了這樣一條界線（見圖2）<sup>③</sup>。這對鞏固秦朝在嶺南的統治是有必要的，因為儘管秦朝用軍事手段征服了這一地區，但統治權遠未穩固，當地民眾的離心傾向還相當嚴

圖1 歷代疆域變遷示意圖



資料來源：葛劍雄：《統一與分裂——中國歷史的啟示》（台北：錦繡，1992），首頁環襯。

「犬牙相制」的原則，固然讓中央獲得了控制地方的優勢，但同時也削減了地方對中央的屏障和支撐作用，使外亂有機可乘。

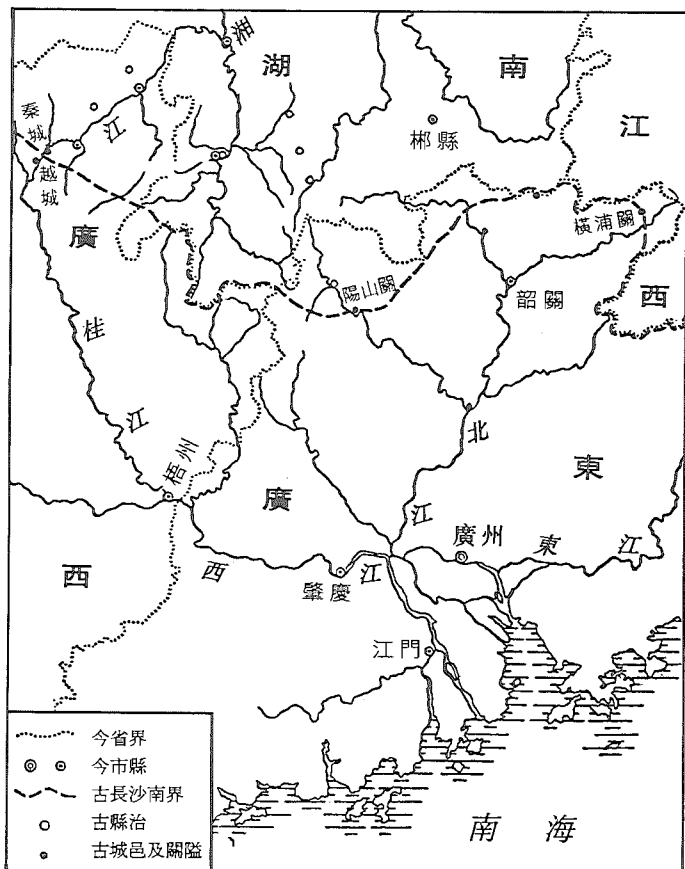
重，一旦發生反叛，嶺北政區插入嶺南的部分就會像一個楔子那樣，既能打破南嶺這條天然防線，也可以成為向嶺南進軍的突破口。正因為如此，西漢初在劃分平原地區的郡之間或王國之間的邊界時，也採用「犬牙相制」的原則，使各政區的轄境相互出入、相互牽制，無法形成比較完整的軍事防區和經濟區域，以便朝廷的控制防範：一旦出現叛亂，也便於各個擊破<sup>④</sup>。漢景帝三年（公元前154年），吳、楚等七個諸侯國發動叛亂，朝廷在短短三個月內就能將之分別擊破，就正好說明了這個策略的重要。

但這種做法的弊病也是很明顯的。在中央集權體制和政區本位的條

件下，經濟、文化和人員的交流也必須嚴格按照政區界限進行，這樣的劃分自然會產生諸多不便和浪費。如介入嶺南的縣不能就近與鄰區交流，卻都要通過在嶺北的上級郡治，賦稅不能就近交納，勞役不能就近完成，連物資流通也得繞幾個圈子。使地方無險可守，固然讓中央政府獲得了控制優勢，但同時也向外敵敞開了大門：地方無法積聚力量雖能避免叛亂，但同時也削減了地方對中央的屏障和支撐作用。當這條原則的運用推向極端時，它的負面影響就更加明顯了。

北宋統治者為了防止唐末五代藩鎮割據的局面，千方百計削弱地方勢力，加強中央集權，除了在政區劃分中廣泛運用「犬牙相入」的原則外，還將地方上的軍、政、財、刑權力分屬於不同的機構，具體負責的經略安撫司、轉運司、提舉常平司和提點刑獄司的轄區和駐地也不完全相同，以達到互相監督、互相制約的目的。如大致相當今日陝西省大部分、甘肅東部和山西、河南、青海、寧夏四省區一部分毗鄰地區的範圍，在負責財賦的轉運司系統一度屬於永興軍路和秦鳳路，治所分別在京兆府（今陝西西安市）和秦州（今甘肅天水市），而負責刑法的提點刑獄司分別駐於河中府（今山西永濟縣西）和鳳翔府（今陝西鳳翔縣），但在主管兵政的安撫司系統卻分為永興軍、鄜延、環慶、秦鳳、熙河和涇原六路，分別駐於京兆府、延安府（今陝西延安市）、慶州（今甘肅慶陽縣）、熙州（今甘肅臨洮縣）和渭州（今甘肅平涼市）。類似的情況很多。有時即使這三司的劃分大致相同，駐地也不在一處<sup>⑤</sup>。北宋一代的確沒有再出現地方割據，但當金兵入侵時卻勢如破竹，從天會三年

圖2 秦、漢初長沙郡國南界示意圖



資料來源：譚其驤：《長水集》，下冊（北京：人民出版社，1987），頁253。

(公元1125年，宋宣和七年)十月下詔攻宋，次年正月就兵臨宋都開封城下。北宋覆滅的原因很多，而地方官事權太小，沒有一個機構或長官能夠擁有地方的全權，因而無法集中兵力、人力、財力以組織有效的抵抗，這無疑大大削弱了自己的力量，亦成為國家衰亡的致命傷。

## 南北分界，並無定則

秦嶺是我國南北間的一條重要分界線，也是關中盆地和漢中盆地的天然分界線，長期以來都是兩個不同政區的界線。但在元朝滅南宋後重新劃定政區時，卻將漢中盆地劃歸秦嶺以北的陝西。秦嶺山脈曾經是宋金和宋元對峙時四川的堅強屏障，將漢中盆地北屬陝西，在很大程度上就等於使四川的北方無險可守。元朝的統治中心在北方，這樣的劃分自然有利於它自北而南的控制。以後明清二代都建都北京，這樣的劃分也對它們的統治有利，所以一直維持未變。但無論從自然地理還是從人文地理的角度看，漢中盆地與四川盆地屬於同一政區似乎更為合理，在交通不發達的條件下尤其如此。作為陝西下屬的漢中地區，不僅要有大批人員和物資往返穿越於秦嶺天險，而且又要受到經濟相對落後、開發條件更差的陝西的制約，因而使漢中地區長期得不到應有的發展。類似的例子還有其他，如黃河以南的政區卻要有一小塊黃河以北的轄境，一些政區擁有一塊與本土並不相連的「飛地」，基本上也都是中央政府制約地方政府的產物。由此可見，這種在軍事、政治上對中央政權有利的劃分，對地區開發和經濟發展

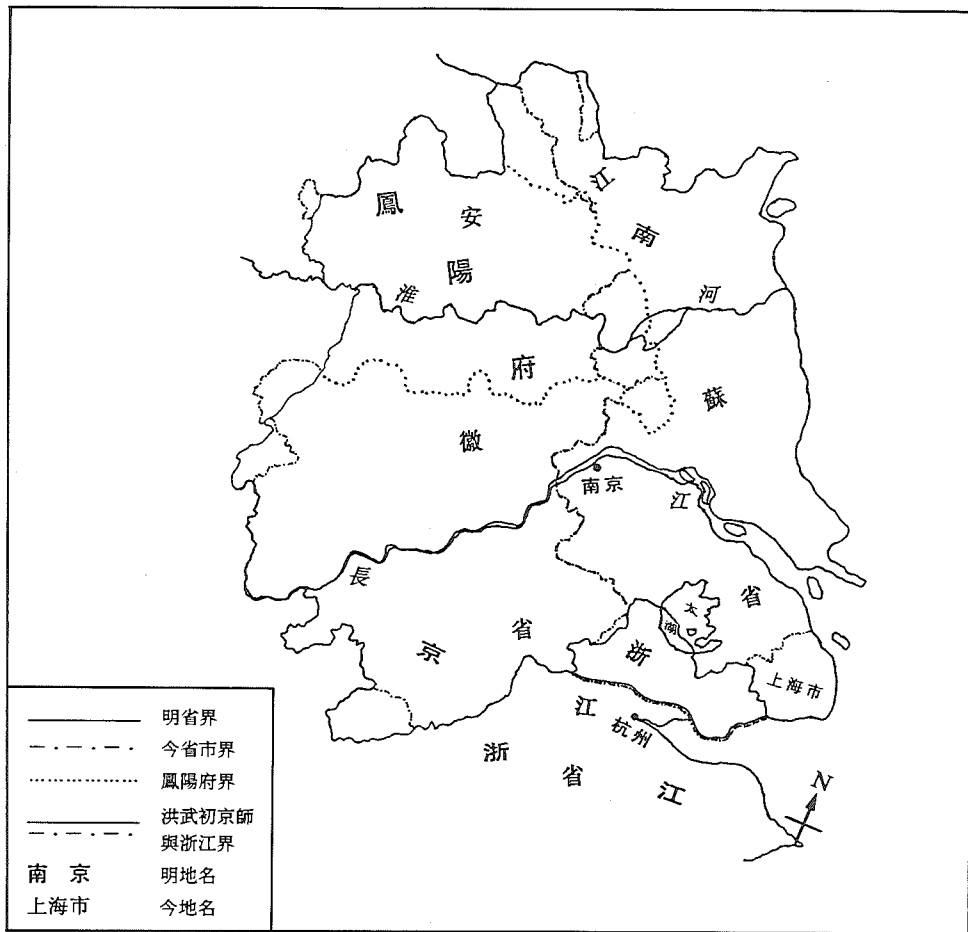
是很不利的。

今天的江蘇和安徽二省分別跨淮河、長江兩大流域，江蘇、上海又與浙江分割太湖流域。但在明朝之前，這二省之地一般都是自北而南分為二至三個政區，或以長江、或以淮河為界，這樣的劃分應該說是比較合理的。明太祖朱元璋建都應天府(今南京)後，要在首都周圍劃出一大片首都直屬區，於是將財賦的主要來源太湖流域全部劃歸京師。如果說這樣的劃分還有一定的實際理由的話，那麼他將淮北也納入這個政區，就只能說是出於一己之私了。這是由於鳳陽是他的故鄉，也是祖宗陵墓所在，所以他專門設置了一個跨淮河南北的鳳陽府，並劃歸京師。後來朱元璋大概也感到浙江作為一個省實在太小了，省會杭州已接近省界，才將太湖南的湖州和嘉興二府劃歸浙江，從此太湖流域就分屬不同的一級政區了(見圖3)。儘管以後明朝遷都北京，但作為「祖宗制度」的這樣一個大致相當今江蘇、安徽二省和上海市的大政區京師(遷都北京後改稱南直隸)的想法，一直被沿襲下來，並沒有任何改變。直到清朝初年，中央和地方都深感不便，才將這大政區自北而南一分為二，成為江蘇、安徽二省<sup>⑥</sup>。這樣的劃分對經濟開發和行政管理上的不利是顯而易見的，僅就太湖水利的治理開發而言，政區間的矛盾和爭議就一直繼續到當代。

一級政區數量的多少和幅員大小同樣是一個難題：政區過大會使地方勢力強大，形成尾大不掉的局面；但劃得太小就必定要增加數量，因而造成控制和聯繫的不便，也失去了逐級統制的意義。然而，中央政府一般都把維持統一集權放在首位，寧可用多

由於鳳陽是朱元璋的故鄉，也是祖宗陵墓所在，所以他專門設置了一個跨淮河南北的鳳陽府，並劃歸京師。

圖3 明南京(南直隸)轄境變遷示意圖



資料來源：據譚其驤主編：《中國歷史地圖集》，第七冊(地圖出版社，1982)，圖47-48改編。

設政區的辦法來縮小一級政區的轄境，或者盡量使地方政府直屬於中央，而置實際困難於不顧。這對於一些與首都相隔遙遠、交通非常困難的邊遠政區影響尤深。由於地方政府的職權極其有限，一些並非重大的問題也必須上報上一級以至中央政府，這不僅導致行政效率降低，亦令一些緊迫的問題聽之任之，即使上報後能得到答覆，也往往因為失去時效而無濟於事了。

西漢的河內郡(治所在懷縣，今河南武陟縣西南)太守王溫舒曾在首都長安(今陝西西安市西北)與郡治間分段準備了五十匹快馬，然後將判處地方豪強的死刑案卷接力傳送到長

安，取得朝廷的批文後又立即傳回懷縣，兩天後就將那些人殺得一乾二淨。原來那些豪強以為有足夠的時間動用在長安的關係來阻撓朝廷的批覆，卻被王溫舒搞得措手不及<sup>⑦</sup>。從這個例子的反面就不難看出，在當時的交通條件下，行政效率是難以提高的，因為河內至長安畢竟距離不遠，而且處於交通要道上。但西漢的百餘個郡級政區中最遠的一些郡治，分別在日南郡的西卷縣(今越南廣治省廣治河與甘露河相交處)、樂浪郡的朝鮮縣(今朝鮮平壤市南)、敦煌郡的敦煌縣(今甘肅敦煌市西)、益州郡的滇池縣(今雲南晉寧縣東)；而管轄西域的都護府駐於烏壘(今新疆輪台縣西

政區數量的多少和幅員大小同樣是一個難題：政區過大會使地方勢力強大，形成尾大不掉的局面；但劃得太小就必定要增加數量，因而造成控制和聯繫的不便，也失去了逐級統制的意義。

北)，其西界遠達今中亞的巴爾喀什湖和費爾干納盆地：這些政區的長官就是備上五百匹甚至五千匹馬（無論他們有沒有這樣的能力），也無法克服高山峻嶺、大河激流、荒漠流沙及自然災害的障礙。

王溫舒的創舉以後演變為全國普遍設置的驛站制度，依靠人力、畜力或車、船等交通工具將公文、人員、物資按不同的時限傳送至目的地。但要維持全國的驛站系統本身就是國家一項不小的開支，在不少地區這就曾經被認為是一種最不得人心的弊政。即使在驛傳制度健全、效率正常的情況下，邊遠地區與首都的公文往來也得數十天之久。明朝的《南京戶部誌》規定了各省將每十年一修的「黃冊」（戶籍冊）送到南京後湖貯存地的期限，最近的浙江是20天，最遠的雲南是180天。儘管路程如此遠，但當各省在完成了本省的黃冊編制後，還得「委官一員率帶各府州縣的大小嚶囉浩浩蕩蕩地開到京城去。這個旅行團的組織，委實大得可以」<sup>⑩</sup>。當然在緊急情況下，通過驛站的快速接力，的確可以把時間大大縮短。如果皇帝不惜工本，還能創造出某種奇迹：唐玄宗可以將楊貴妃愛吃的鮮荔枝從嶺南送至長安；明清時能將產於長江下游的活鱔魚運抵北京。但日常的公務和人員來往是不可能花費如此大的代價的，因為這類事務和人員來往相當多：如根據清朝的法律，各省督撫只能判處流刑以下的案件，流刑以上的案件必須呈報中央政府的刑部審理；全國三萬多名官吏都得由朝廷任免，絕大多數手續得在北京辦理；每三年一次的會試都在北京舉行，數千舉人雲集，有的舉人一生要應試多次甚至十餘次等等。當然其中一部分公務對

於一個國家來說是完全必要的，但相當多的事務本來並不需要中央政府的認可或干預，亦無法由中央政府作出決定。然而，這些陋規仍能得以維持，完全是出於政府的集權形式或因循陳規而已。

## 集權分治，各有利弊

一個政權的疆域似乎應該是越大越好，國土大了，土地和其他資源必定會隨之增加，人口也會相應增多，軍事上的防衛能力和迴旋餘地自然會更大。不過即使不考慮開疆拓土必須付出的巨大代價，也不論為了保持新的領土所需要的人力和物力，就是在疆域得到擴大以後，百姓也未必能得到實惠，相反可能會加重負擔。

例如在實行徭役制度時，集權政權的疆域越大，百姓被派往服役的地點離家鄉的距離越遠，而花在路途的時間有時甚至比服役時間還長，因故遲到還會受到嚴厲的懲處。生在秦朝的陳勝、吳廣要從淮河流域到今北京市一帶服役；如果生在漢武帝後，他們完全可能被派往河西走廊或中亞。在秦朝的軍隊沒有越過南嶺時，百姓服役或被強制遷移的地點最遠不過在今江西、湖南，但在此後就有可能安置在今廣東、廣西，到西漢中期後更可能會被派至今越南中部。百姓如此，地方政府也未嘗不是如此，因為征發的徭役越遠，地方官的難度一般也越大，對地方經濟的破壞也越嚴重。因此，今天我們為之大唱讚歌的開疆拓土，在當時未必受到百姓或地方官的擁護，分裂或分治卻往往能為當地民眾帶來實惠，不堪重負的百姓往往寧願選擇分裂而不願被統一。西

漢時賈誼就曾證明，淮南的百姓迫切希望被劃歸諸侯國，而不希望直屬朝廷，以便就近服役，而不必再長途跋涉於淮南和長安之間<sup>⑨</sup>。

在地理距離無法通過交通手段的改善而縮短的條件下，既要減輕人民的負擔，又要提高地方政府的行政效率，那就只能給地方政府更多的自主權，並盡量減少人員的往返和物資的運輸。不幸的是，這是中央集權政權所不願意、也不可能主動提供的。在專制集權化有增無減，依靠國家自身的調節已經無法改變高度集權和領土範圍過大間的矛盾時，分裂或分治倒不失為緩解這一矛盾的有效手段。儘管這些分裂政權同樣實行專制集權，不可能從根本上解決這一矛盾，但它們的領土大大縮小了，各地離政治中心的距離也大大縮短了：統治層次減少，傳遞時間縮短，行政效率自然就會提高。只要能保持和平狀態，百姓就能因此獲得實惠。

以五代十國時期為例，南方的南唐大致據有今江淮之間、皖南、鄂東、蘇南西部和江西；吳越的疆域有今浙江省、上海市和蘇南東部；南漢相當今廣東、海南和廣西大部；前蜀和後蜀的領土包括今四川大部和漢中盆地；楚的範圍以今湖南為主而兼有廣西、貴州的毗鄰地區；閩則不足今福建一省，其餘政權的地盤更小，總之大者不過今二省之地，小的還不到一省。在這些政權內部，一般僅設相當於州(府)、縣的兩級政區，各地至政治中心的距離最遠也不過數百公里。在這分裂時期，南方一些保境安民的政權內，無論是農業生產、手工業生產、水利設施都有了長足的進步，經濟實力和文化水平大增，奠定了南方在經濟文化上最終超過北方的

在專制集權化有增無減，依靠國家自身的調節已經無法改變高度集權和領土範圍過大間的矛盾時，分裂或分治倒不失為緩解這一矛盾的有效手段。

基礎。我們知道，造成這個局面的原因很多，但由於統治範圍的縮小而使高度集權與幅員過大的矛盾得到緩解，無疑是一個重要因素。

### 註釋

① 詳見葛劍雄：《中國人口發展史》（福建人民出版社，1991），第四章至第十章。

② 關於中國歷代行政區劃演變過程的概述，見譚其驤：〈中國歷代政區概述〉，載《文史知識》，1987年第8期（北京：中華書局）。

③ 參見譚其驤：〈馬王堆漢墓出土地圖所說明的幾個歷史地理問題〉一文中「漢初長沙國的南界」一節，《長水集》，下冊（人民出版社，1987），頁246-54。

④ 參見周振鶴：《體國經野之進》（香港中華書局，1990），頁117-21。

⑤ 參見《中國大百科全書·中國歷史》，「兩宋路制」條（中國大百科全書出版社，1992），頁585。

⑥ 以上二例詳見葛劍雄：〈我國部分省界形成的歷史—政治因素舉例〉，載《地理知識》，1985年第3期。

⑦ 《漢書》卷90，〈酷吏傳·王溫舒〉。

⑧ 梁方仲：〈明代黃冊考〉，《梁方仲經濟史論文集》（中華書局，1989），頁280。

⑨ 《漢書》卷48，〈賈誼傳〉。

**葛劍雄** 浙江紹興人，1945年生於湖州。復旦大學歷史學博士，現任該校中國歷史地理研究所教授。著有《西漢人口地理》、《統一分裂與中國政治》、《統一與分裂：中國歷史的啟示》、《中國人口發展史》、《簡明中國移民史》（合著）等及中國史、人口史、歷史地理論文百餘篇。