

清代县级行政区划调整的时空变动与演化机理

赵逸才^{1,2}, 王开泳¹, 华林甫², 王甫园¹

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101;

2. 中国人民大学清史研究所 历史地理学研究中心, 北京 100872)

摘要: 行政区划是国家治理体系的重要组成部分, 系统分析清代县级行政区划调整的时空变动格局和影响因素, 能更好地借鉴和发挥行政区划设置在国家与地方治理中的支撑作用。综合梳理国家清史纂修工程《清史·地理志》的考证结果, 参考中国第一历史档案馆藏清代档案、《清实录》《清会典》《大清一统志》以及清代地方志等历史文献, 全面分析1683—1911年中国县级行政区划的时空变动过程与演变规律。研究表明: ① 清代县级行政区划主要有9类调整模式, 以自下而上的申报调整为主, 关键是总督和巡抚的提议权, 督抚体制是行政区划调整推进的制度保障; ② 行政区划调整的频次受最高统治者的治理理念影响较大, 波动明显, 雍正朝是清代行政区划调整的绝对高峰期, 光绪和宣统两朝是一个相对高峰期, 道光、咸丰到同治时期调整最少; ③ 县级行政区划的调整以新设最多, 其次为改隶和析分, 同级变更和合并是频次较少的两类调整; ④ 升级、迁治、裁撤、新设4类调整在清代23个省的分布范围较广泛、各省域分布较为广泛均衡, 变更专名、合并、改隶、同级变更4类调整的分布范围集中于直隶、河南、山西等省; ⑤ 清代县级行政区划调整格局的形成与演化是多方面因素共同作用的结果, 政治安全和统治方便是决定性因素, 总体上体现出层级明确、权责明晰、因地制宜、循序渐进的国家治理理念。

关键词: 清代; 行政区划; 县级政区; 调整; 时空特征; 影响因素

DOI: 10.11821/dlxb202212003

1 引言

行政区划是国家进行行政管理的重要手段和国家治理体系建设的重要组成部分, 是国家长治久安的重要保障。由于行政区划设置与社会经济发展以及地方稳定密切相关, 成为地理学、历史学、管理学、政治学、经济学等多学科关注的研究领域, 政区地理学也逐渐成为人文地理学的重要分支。行政区划变迁是传统沿革地理学的核心, 也一直是历史地理学研究的热点^[1]。在《中国历史地图集》^[2]和《中国行政区划通史》^[3]的引领下, 学界愈发重视断代政区地理研究。清代疆域广阔, 行政区划体系具有承上启下、呈现古今之变的独特性, 史料丰富, 具有充分的资料条件和更强的现实参考价值, 因此, 21世纪初开始兴起“清史地理”研究, 对清代的行政区划与地方治理进行了系统研究^[4-6]。近年来, 关于清代的省^[7]、府^[8]、直隶厅^[9-10]、直隶州^[11]乃至县辖政区^[12]的设置与管理, 均已有系统的代表性成果问世, 但关于清代县级行政区划的研究还较为碎片化, 亟待从整体上进行系统研究和深入总结。

收稿日期: 2021-11-08; 修订日期: 2022-07-07

基金项目: 国家自然科学基金项目(41871151) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.41871151]

作者简介: 赵逸才(1991-), 男, 辽宁沈阳人, 博士后, 主要从事历史地理与行政区划研究。E-mail: zhaoyicai@igsnnr.ac.cn

通讯作者: 王开泳(1980-), 男, 山东滕州人, 研究员, 博士生导师, 主要从事行政区划与城市治理研究。

E-mail: wangky@igsnnr.ac.cn

县制自春秋时期始创,成熟于秦朝确立的郡县制,县一直是中国最稳定的基层行政区划与地方治理的核心单元。“郡县治,天下无不治”充分说明了县级行政区划在政权体系中的基础支撑和保障作用。就历朝历代的行政区划调整看,县级政区的变动幅度较小,调整的重点在高层政区与统县政区^①。地方行政制度由行政区划和地方政府(行政组织)两方面组成^[13],制度史、职官史是历史学研究的显学,因此关于清代基层行政组织与制度运作的成果十分丰富^[14-17]。但由于学界一直缺少对清代行政区划类型、数目与变动机制的系统梳理和总结,相关研究的深化仍有待加强。目前,关于历史政区沿革和空间格局的研究多为单学科探讨,需要加强多学科交叉的综合研究。历史学常见的研究思路是在复原历史沿革的基础上,在政治史的框架下讨论其管理体制;而地理学注重基于空间分析方法呈现行政区划的空间格局、演变过程,揭示其演变的影响因素^[18]。关于行政区划的变动,朱建华等曾总结了改革开放以来中国行政区划演变的5种主要模式(建制变更、政区拆分、政区合并、建制升格、新设政区)和时空格局,其中建制变更是最主要的模式,政区拆分与合并也经常出现,建制升格和新设政区比较少见^[19]。但是从历代行政区划调整的研究成果看,对1949年以前的行政区划时空变动与形成机制探讨较少,难以系统地把握和理解不同朝代国家治理体系的层级结构与演化机理。除了时间断限的差别,清代与现代行政区划研究的空间和对象是相通的,通过充分借鉴人文地理学、地理信息科学等多学科的研究方法,多视角分析和阐释历史政区的演变机制,可进一步丰富和完善历史政区地理的研究内容。

此外,既往有关清代行政区划调整的研究多是区域性的,谭其骧与谢湜、胡恒等学者已通过浙江、江苏、山西等区域性案例提供了较完整的研究范式。谭其骧对浙江历代行政区划的形成与演变进行了考察,图、表、史兼具,其思路已成为区域性历史政区地理研究的经典^[20]。谢湜对雍正时期复杂的江南苏、松、常三府的县级政区析分与合并情况进行了细密考察^[21]。而胡恒曾细致梳理过清代山西裁撤清源、平顺、马邑、乐平四县的行政运作过程^[22],阐明了在考察基层行政区划调整的过程中,除了官方叙事和决策群体的考量外也应注意基层民众的诉求。区域性研究可为开展全国尺度下的历史政区地理研究提供颇多启发,本文是在全国尺度上完整阐述清代县级政区时空变动过程的一个尝试,力图丰富和完善断代政区地理提供新的参考,为中国行政区划治理体系现代化建设提供借鉴。

2 资料来源与研究方法

2.1 时空范围

从清军入关、建立全国性政权(顺治元年,1644年)算起,清代历史共计268年,1644—1682年共有100个县级政区发生了122次调整,以四川(35个)、云南(16个)、贵州(9个)和盛京(9个)最多,主要源于清初西南地区县级政区的裁并。比如明代后期四川人口约500万,清初因连年战乱仅剩50万左右,因“地广人稀、政事简少”,顺治—康熙年间裁并了一批州县。但随着招抚移民,四川人口逐步恢复元气,撤并的州县陆续恢复,雍正七年(1729年)一次性恢复双流、崇宁等14县。而盛京(奉天)作为清朝“龙兴之地”,入关后新设了辽阳、开原、铁岭等9个县级政区,为东北开发奠定了基础。总体上,顺治年间与康熙前期,全国调整的县级政区主要是裁并和分设,分布比较集中。

①“高层政区”指由中央朝廷直接管辖的政区,“统县政区”指管理县的上一级政区,此说法由周振鹤^[1]首次提出并阐释。

顺治十六年(1659年),清朝才拥有各直省,康熙初年江南、陕西、湖广分省后奠定了18省体制,康熙二十二年(1683年)清朝澎湖海战歼灭明郑,收复澎湖、台湾,统一中国领土,次年(1684年)设置台湾府后全国的行政区划建置才进入相对稳定状态。清初近40年的疆域版图尚未稳定,清与南明政权又处于交替期,为统一标准,使行政区划调整情况有更好的可比性,本文研究的时间范围主要从康熙二十二年(1683年)起,止于清朝末年(宣统三年,1911年),共229年。空间范围遵从谭其骧先生的经典论断:清朝完成统一后,帝国主义侵入中国以前的清朝版图,即从18世纪50年代到19世纪40年代鸦片战争以前这一时期的中国版图作为历史时期中国的范围^[23],主要是清代设置有“郡县之县”的地域,包括内地诸省、新疆、东北、台湾等推广县制的地域。对南明政权(1644—1662年)、太平天国(1851—1864年)的行政区划以及清末若干奏而未行的行政区划调整事项,不做探讨。

2.2 资料来源

国家清史纂修工程《清史·地理志》与国家社科基金重大项目《清史地图集》^②的编纂完成,为本文提供了坚实的数据支撑。本文的政区史料数据主要源自《清史·地理志》。据统计,《清史·地理志》全文约70万字,每处结论都有切实可靠的史料依据,详细考证、复原了清代疆域政区的沿革以及山川湖泊、城墙关隘、铁路驿站等地理事物的分布状况。此外,本文充分利用了中国第一历史档案馆馆藏的关涉政区地理的奏折档案以及《清会典》《清实录》《大清一统志》《清朝文献通考》《清朝续文献通考》、省府厅州县地方志等清史文献,对政区设置和变动的历史数据进行了系统地补充和修正。

根据上述资料,本文首次建立起清代全国县级行政区划沿革动态表和数据库^[24],时间维度上,复原县级行政区划变动的频率,空间维度上,揭示县级行政区划调整的地域分布与空间格局。清代县级政区调整频次的总体情况如表1所示。

2.3 研究方法

本文主要采用历史学和地理学相关研究方法。① 历史学的文献挖掘和实证分析方法。本文立足于历史文献本身,充分进行数据挖掘和系统整理,搜集与核心问题密切相关的史料信息,尤其重视对清代原始文献和一手史料的运用。然后通过历史定量分析法对数据加以整理分类,以各县级政区的行政区划变动时序为脉络加以案例和实证分析。② 地理学的地图制图与GIS空间分析方法。通过中国历史地理信息系统(CHGIS)^[25]1911年县级政区的点数据绘制清代各阶段县级行政区划调整变动的历史地图,直观呈现其动态演变和区域差异,并进行核密度分析。最后通过数量统计分析法,总结清代县级行政区划调整的总体频率与时空分异特征,并尝试归纳清代县级政区演化的形成机制。

3 清代县级行政区划体系变动与调整的模式

3.1 清代行政区划体系总体变动

清代的行政区划体系,内地推行省制管辖下的“府厅州县”,北部边疆是军府制,西藏地区是朝廷管辖下的政教合一体制,蒙古地区为盟旗制,边疆地区的治理体制逐渐向内地靠拢划一。根据《清史地图集》的研究,选取了康熙二十四年(1685年)、乾隆六十年(1795年)、道光二十年(1840年)、光绪二十年(1894年)、宣统三年(1911年)5个标准年份,考察了清代疆域变迁与县级以上行政区划的沿革变化过程。上述标准年份

② 国家社会科学基金重大项目《清史地图集》(12&ZD146)于2012年立项,2018年结项,项目负责人为华林甫教授,学术顾问为邹逸麟教授,图集将由中国地图出版社出版。

表1 清代县级政区调整频次数据表(次)

Tab. 1 Adjustment frequency data of county-level administrative divisions in the Qing Dynasty

	时段											调整类型								合计
	康熙	雍正	乾隆	嘉庆	道光	咸丰	同治	光绪	宣统	析分	合并	同级变更	升级	改隶	迁治	变更专名	新设	裁撤		
全国	62	626	276	67	26	4	29	279	87	222	31	36	161	390	83	46	435	52	1456	
直隶	12	67	37	0	2	0	0	11	3	9	4	6	12	49	7	10	30	5	132	
奉天	0	9	6	4	1	0	0	64	11	30	1	3	5	2	6	1	41	6	95	
吉林	0	0	1	2	1	0	0	26	42	15	0	0	12	0	5	3	37	0	72	
黑龙江	0	0	0	0	0	0	2	16	0	0	0	0	3	2	2	0	11	0	18	
江苏	1	42	10	3	0	2	0	7	3	22	2	0	4	9	6	2	21	2	68	
安徽	0	18	3	4	0	0	3	0	0	4	2	0	5	8	1	1	4	3	28	
山西	0	53	22	4	0	0	0	13	0	6	6	0	18	38	3	1	16	4	92	
山东	0	94	12	0	0	0	0	4	0	10	0	0	17	72	1	3	7	0	110	
河南	1	44	13	0	4	0	0	6	1	3	3	2	10	36	3	6	2	4	69	
陕西	0	26	24	6	5	0	0	0	0	15	1	1	10	15	4	1	13	1	61	
甘肃	3	35	30	0	4	0	12	0	0	10	3	5	5	13	6	2	34	6	84	
浙江	2	3	3	0	1	0	0	0	3	3	0	3	1	1	0	1	3	0	12	
福建	0	11	4	4	0	0	0	0	0	7	0	0	2	5	0	0	5	0	19	
台湾	4	6	2	2	0	0	0	24	0	11	0	2	1	4	3	2	15	0	38	
江西	0	1	7	1	0	0	0	3	4	6	0	1	1	2	0	2	4	0	16	
湖北	0	25	9	0	0	0	1	3	0	3	1	0	4	17	1	1	10	1	38	
湖南	3	25	7	6	2	0	0	5	0	11	0	2	8	9	4	0	14	0	48	
广东	3	18	5	7	0	0	8	11	1	14	0	1	5	21	0	0	8	4	53	
广西	0	23	8	0	0	0	1	21	2	9	0	1	7	16	4	1	17	0	55	
四川	9	68	23	12	2	0	1	8	14	19	4	1	14	28	6	3	57	5	137	
云南	7	25	21	3	2	0	1	9	3	5	1	5	4	16	4	0	30	6	71	
贵州	17	33	7	9	2	0	0	9	0	2	3	0	5	24	8	4	27	4	77	
新疆	0	0	22	0	0	2	0	39	0	8	0	3	8	3	9	2	29	1	63	

是可以较好地体现清代疆域变迁、政区变革的5个重要时间节点。① 康熙二十四年(1685年): 顺治末消灭南明小朝廷等政权, 形成15省, 康熙初年江南、湖广、陕西3省分省后形成18省, 康熙二十二年(1683年)收复台湾。康熙年间, 属州^③的设置普遍, 北方省份尤其多。② 乾隆六十年(1795年): 康熙二十八年(1689年)清朝与俄罗斯签订《尼布楚条约》, 康熙二十九年(1690年)皇帝亲征噶尔丹、次年(1691年)多伦会盟, 将喀尔喀蒙古收入版图; 雍正年间集中调整统县政区, 乾隆前中期彻底平定准噶尔叛乱、平定回疆, 将天山南北重新收入版图, 加上乾隆打败廓尔喀入侵, 乾隆末年疆域版图达到中国历史上的极盛; ③ 道光二十年(1840年): 乾隆—嘉庆时期的行政区划调整已完成, 鸦片战争爆发, 一般认为是中国古代史、近代史的分界点; ④ 光绪二十年(1894年): 咸丰—同治年间东北、西北失去了超150万km²国土, 光绪初期新疆、台湾建省, 台湾及其附属岛屿尚未割让给日本, 东北也已设立诸多新的府厅州县; ⑤ 宣统三年(1911年): 光绪末期奉天、吉林、黑龙江建省, 清代的疆域政区格局最终奠定^[9]。以上5个标准年份全国县级及其以上的行政区划数目变迁如表2所示。

③ “属州”是指明清时期府下辖县的州, 与直隶州不同的是它属于府, 与散州不同的是它管县, 虽为“虚辖”, 属州可领县。《明会典·户部二》《明史·地理志》对明末属州情况记载详细, 清初继承了明末绝大部分属州, 又新置了若干属州, 以新开发的边远地区居多。雍正—乾隆年间, 属州集中调整, 至乾隆年间全部消失, 所有原隶于属州的县, 一律直属于府。

表2 清代不同时期全国各级行政区数目变动

Tab. 2 Evolution of the number of administrative units at all levels in different periods of the Qing Dynasty

年份	省数量 (个)	各类项数量(个)						备注
		统县政区			县级政区			
		府	直隶厅	直隶州	散厅	散州	县	
康熙二十四年(1685年)	18	161	0	21	1	0	1153	属州 190
乾隆六十年(1795年)	18	185	11	66	68	148	1294	盟、旗、土司、宗谿等， 暂无统计。
道光二十年(1840年)	18	184	20	66	82	145	1290	
光绪二十年(1894年)	20	190	52	73	70	144	1312	
宣统三年(1911年) ^a	23	219	60	79	89	146	1382	盟 10、旗 175 ^b 。土司、 宗谿等，暂无统计。

注：a. 含台湾省，因清末台湾处于日本殖民统治下，政区性质不同于国内府厅州县，故本文的台湾省行政区划为光绪二十年(1894年)数据(府3、直隶州1、散厅3、县11)。1895年日本将台北、台湾、台南3府皆改为县，县下设支厅，另设澎湖岛厅；1909年以后，日本在台湾设12厅，厅下设支厅，支厅下设区，管辖街、庄、社等。这是移植了日本的政区制度，已与大陆政区制度迥异。b. 据国家清史纂修工程《清史·地理志》统计，清末外藩蒙古有6盟49旗、漠南阿拉善与额济纳2旗，内属蒙古有察哈尔、归化城土默特、呼伦贝尔等15旗和1个喇嘛旗，外蒙古有4盟86旗，科布多等22旗，合计175旗。未计入牧厂、佐领、青海部族与蒙旗等。

总体上，省级层面，康熙六年(1667年)以后，各省的布政司只设一员布政使，江南、陕西、湖广3省的分省完成^[7]，省级政区的管辖幅员不断优化。光绪年间新设立了新疆、台湾、奉天、吉林、黑龙江5省，省的数量达到23个。统县政区层面，清代的府制基本沿袭明制，但清朝有意识地划小府域，将边疆与民族地区的军民府、土府向内地府制靠拢，逐步实现改土归流，由世袭制改为中央政府任命制，这对于加强边疆的管理，保障边疆地区的稳定发挥了重要作用；并将诸多区位重要、治理繁重的直隶州升为府，提升了清朝中央政府的统治能力，清末府数较明末清初增加了36%。同时，创建厅制、调整州制，使府、直隶厅、直隶州因地制宜、管理有别，加强了地方治理的针对性，提高了治理效率。县级政区层面，清末设县的数量较清初增加了229个。同时，118个属州降为散州，不再辖县。又在府下紧要之区设置了许多散厅，但与散州、县不同，厅的调整十分灵活。清代前后共设过152个散厅，而后有20个散厅同级变更为州县、有46个散厅升级为统县政区，到清末时散厅只剩89个。乾隆—嘉庆、光绪—宣统时期是清代设厅的两大高峰期，至清末时，厅的分布已遍布全国，不仅设置于边疆地带，内地“紧要之地”也常设厅专管，仅安徽、山东无厅。在制度上，清朝已将地方行政层级塑造成规整的“省—府—县”三级管理制，其层级关系如图1所示。



图1 清代政区的层级结构

Fig. 1 Hierarchical structure of administrative divisions in the Qing Dynasty

从全国统县政区所辖县级政区的数量来看，各省统县政区的辖县数量呈递减趋势，管辖幅员逐渐缩小（吉林、黑龙江、台湾、新疆4省除外）。每个统县政区辖县5个左右，应是比较理想的管理范围，也是各省地方行政区划管辖幅员调整的方向。从省域上看，康熙年间直隶、山西、山东、河南、陕西的统县政区辖县多，云南、贵州的统县政区辖县少。主要因为清初这7省属州多，介于府、县之间的属州既没有计入统县政区，也没有计入县级政区中。这种复式层次的政区结构，源于元代，明代仍有残余，清初沿袭之^[13]。道光年间，州制早已定型，各省统县政区的管辖幅员已经比较规整，清末时管辖幅员进一步缩小。相对而言，江苏、安徽、浙江、福建、江西、湖北、四川7省统县政区的管辖幅员最稳定，其中安徽、浙江、福建、江西、湖北是由于各级政区少有置废或

升降;而江苏、四川是因统县政区与县级政区增加的频率与幅度相近。总之,从省到府州再到县,清朝逐渐构建起层次分明、权力通达的地方治理体系,相比明代及以前的地方行政,表现出了更强的秩序性,特别是随着改土归流完成,对于边疆地区的控制力达到了历史时期的最佳水平。

3.2 清代县级行政区划调整的程序

在沿革地理的框架下,行政区划本身的地理要素包括层级、等第、幅员、边界、治所、形状、地理位置等^[26-27]。既往研究关于行政区划等第的探讨最多^[1, 28-31],界线^[32-35]、治所(行政驻地)^[36-37]的相关研究也较为充分。政区行政层级、管辖幅员、行政制度以及行政边界的确定,都是在长期的自然地理格局和历史发展过程中形成的。各级行政区划的变更都源于政区要素的调整,这些调整小则局限于政区单元内部,大可波及其上下层级。作为行政改革的一个重要方面,行政区划调整需依托稳定的权力组织和成熟的运作模式方能顺利实施。就清代而言,县级及其以上行政区划调整的关键是总督和巡抚的提议权,布政使、按察使偶有提议情况,但亦会回转总督巡抚。督抚体制是清代行政区划调整不断推进的制度保障,督抚体制成熟后,清朝把行政区划的常态化调整作为一种调试地方治理的行政手段,运用得更加熟练。在督抚介入之前,清代县级行政区划调整的很少,新置州县的数量也不多。

清代督抚的奏议与决策直接影响着行政区划管理和人事调配的成效,尤其是随着康熙—雍正时期内阁制度、奏折制度的完善^[38],督抚奏议在地方行政运作中发挥着更加核心的作用。清朝中央朝廷一级,并无专门负责行政区划调整的机构。州县行政区划调整一般经由地方督抚提议奏请,通过内阁研拟,有时也会参考户部和吏部的意见,重要或级别较高的政区设置与调整亦会由军机大臣邀请相关机构负责人合署研究,最终由皇帝亲自批复。按清朝惯例,地方政务的处理须由督抚题请办理,朝廷才会安排讨论决定是否采纳。一般情况下,州县文书须先向所在的府申请,府进一步向所在的分守道或分巡道(相当于准行政区)申请,分守道或分巡道的行政长官道员审批同意后转布政使和按察使,布政使和按察使同意后再呈报该省的督抚裁决和上报。督抚奏章送达朝廷后,要奉旨部议,部议后还要请旨定夺,最后由皇帝裁决。总体来看,清代行政区划调整的审批也基本遵从了自下而上的原则,层层申报,各省督抚的话语权十分重要,成为决定各地是否推动行政区划调整的关键所在。

3.3 县级行政区划的调整模式

从行政区划调整的模式看,多为局部性的,也有全局性的,其内容丰富,有建制方面的,如置、废、并、省或层级的降格,还有行政中心变迁、边界的改划、幅员的伸缩、隶属关系变迁、政区名称的改动等^[27]。其中既有地理特征性的变化,也有非地理特征性的变动^[39]。据考证和归纳分析,清代县级行政区划的调整模式主要可分为析分、合并、同级变更、升级、改隶、迁治、变更专名、新设、裁撤9个方面。其中,析分、合并、新设与裁撤4类调整是地理空间层面的变化,同级变更、升级与改隶3类调整是行政层面的变化,迁治与变更专名对政区地理空间和行政级别无直接影响。从县级政区体系的整体而言,析分、合并、新设与裁撤直接影响着县级政区的数量变化;同级变更与升级直接影响着县级政区的比例变化;迁治与变更专名不会对政区体系的整体产生明显影响,但迁治可能引起城市空间和区域治理结构的变化。

(1) 析分,是指某县级政区分划出若干地域由其他政区管辖的情形。例如雍正二年(1724年)九月,苏州府分县:“苏州府长洲分县曰元和,吴江分县曰震泽,常熟分县曰

昭文，昆山分县曰新阳”^④。

(2) 合并，是指某县级政区地域合并入其他县级政区的情形。例如直隶大名府魏县，乾隆二十三年（1758年）六月裁撤，其地并入元城、大名二县。清代大部分的“合并”为“整县吞并”，即一县地域整体并入他县，这样不必重新划定县界、学额、田赋等，影响最小。一县地域裁并入多县的情况，仅有直隶魏县、山西平顺县与四川建武厅3例。

(3) 同级变更，是指县与散厅、散州之间的相互调整转换而保持层级为县级不变的情形，清代数量不多（36次）。如道光二十三年（1843年），奉天府宁海县改为金州厅。县级政区的同级变更，大部分是以设县为“终点”，厅改县最多，州改县也有8例，可以看出县制在基层治理体系中的基础地位。清代县级政区的同级变更去向如图2所示。

(4) 升级，是指县级政区（含清初的属州）升级为统县政区的情形，不含政区等第、官缺繁简的调整。这种情况，以属州、散州升为直隶州，散厅升为直隶厅居多，也有少量县升级为直隶厅、直隶州的情况。而统县政区层面，清代也有直隶厅升府（4次）、直隶州升府（14次）的情形。清代政区升级类型的总体占比情况如图3所示。

(5) 改隶，是指改变县级政区隶属关系的情形。清代最集中的县级政区改隶发生在雍正年间，主要是雍正大规模调整属州导致的。清初辖县的属州有150个之多，它们的调整必然带来原辖县隶属关系的变化。属州调整有升、降、废3种情形，清代仅有1例属州被废，即成都府威州，雍正六年（1728年）被废入其所辖的保县，不涉及原辖县隶属关系的变化；属州升级为直隶州或府，其原辖县的隶属关系可能不变，但属州降为散州，原辖县的隶属关系必然发生变化。

(6) 迁治，是指县级政区主要行政机构的衙署、行政驻地地理位置发生迁移。清代对县治的调整非常务实，如非必要，少有迁治，总体上治所体系比较稳定。

(7) 变更专名，是指更改县级政区专名的情形，不包括县级政区升级、同级变更导致的通名变化，但

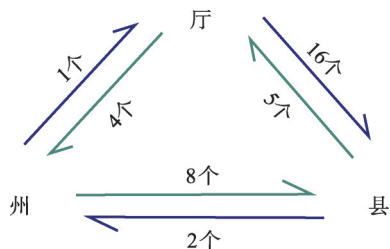


图2 清代散厅、散州、县的相互转变

Fig. 2 The mutual transformation of Santing, Sanzhou and County in the Qing Dynasty

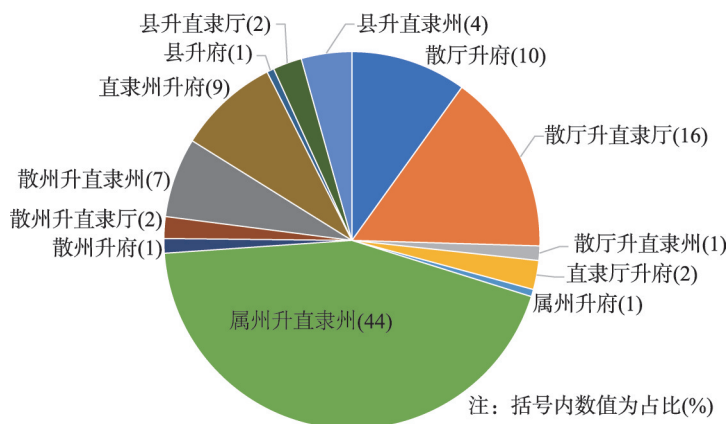


图3 1683—1911年中国政区升级类型的结构占比

Fig. 3 Proportion structure of upgrading types of administrative divisions in China, 1683-1911

④《清世宗实录》卷24，雍正二年九月甲辰。

包含县级政区同级变更后的专名变化。如光绪十二年(1886年)八月,广西小镇安厅改县,名为镇边县^⑤,这种情形列入统计。

(8)新设,是指新设立、增置的县级政区。从中国历史政区演变大势来看,“县是地方行政区划的基本单位,往往与时俱增,且置后少有罢并,较为稳定。”^[20]清代亦然,县的调整主要体现在增设上。除了在边疆、海岛等既往无县地域设县,大部分设县需要析分其他县级政区地域,因此清代县级政区的新设与析分常常共同出现。本文统计的“新设”,还包含清代裁撤或变更后而复设的县级政区。

(9)裁撤,是指废除县级政区的情形。一县被裁撤后,其管辖地域、行政资源会被邻近政区吞并或重新划分,或被其他县级政区“合并”,或裁撤入府州,其地域成为统县政区的亲辖地。如四川保县于嘉庆六年(1801年)十一月裁并入理番直隶厅^⑥;广东保昌、程乡被裁为直隶州的亲辖地等。

以上9类调整模式,依据确切的清朝文献记载、可兹查证的县级政区析分222次、县级政区合并31次、县级政区同级变更36次、县级政区升级161次,县级政区改隶390次、县级政区迁治83次,县级政区变更专名46次,县级政区新设435次,县级政区裁撤52次,合计1456次。不含奏而未行的调整、地方悬而未决的纠纷以及局部边界的厘定等情形。

4 清代县级行政区划调整的时空变动

4.1 清代县级政区调整的总体格局

清代对统县政区体系的设计与改革,直接影响了县级政区的设置数量以及各类型比例。雍正乾隆时期,确立了直隶厅制度、明确了直隶州制度,进一步完善了统县政区的管理体系。清代对统县政区的整体制度设计,主要在雍正时期^[40-41],调整高峰有两个:雍正朝以及光绪—宣统朝。雍正时期的行政区划调整主要体现在两方面:①增加府数,划小府的管辖地域;②把69个属州升级为直隶州。地域分布上,主要在卫所、土司分布较多的西北、西南地区以及属州较多的直隶、江南、山西、山东、河南、陕西等省。光绪、宣统的调整也主要体现在两方面:①增置或改置了38个直隶厅;②增置或改置了37个府。地域分布上,主要在关外、口外地区以及光绪时期新建的5省,都是新垦殖的区域。自清朝收复澎湖、台湾,统一全国领土(1683年)到清帝退位(1911年)的229年,全国县级以上政区变化可分为4个阶段:1683—1795年、1796—1840年、1841—1894年、1895—1911年。5个节点年份下,雍正乾隆年间完成对全国190个属州的调整与厅制发展后,县级行政区划体系中的散厅、散州逐渐开始占据了一定比重(图4)。

总体上,经过雍正—乾隆两朝的行政区划调整,县级政区的比例变化并不明显,稳定性很高。县的占比稳定在85%以上,始终保持主体地位;散州占比略有下降趋势;而散厅占比在道光年间达到最高,其占比先增、后减、又增,主要因为厅改州县与清末边疆地区厅的增置。

从县级政区的总体数量变化看,1683—1795年的113年间,全国县级行政区的数量迅速增长,平均每年增加3.2个。1796—1894年的近百年时间,是全国县级行政区划格局的稳定期;尤其是1796—1840年的45年间县级行政区划变化很小,县只减少4个,散州只减少3个,散厅数量略有增加。而1895—1911年的短短17年间,县级政区的增速达

⑤《清德宗实录》卷231,光绪十二年八月丙子。

⑥《清仁宗实录》卷91,嘉庆六年十一月己亥。

到峰值, 平均每年增加 5.4 个, 主要体现在散厅与县的快速增置上。与明代相比, 清代新设县级政区的地域向今新疆、东三省、台湾、青海及甘肃地区大幅扩展, 这些地区在明代时有的不归明王朝管辖, 有的只设了羁縻都司卫所、巡检司, 并无州县设置。而既往行省地带新设县级政区的增加主要集中在西南地区, 云贵川 3 个布政使司在明代时共管辖 152 个县级政区, 清末云贵川 3 省管辖县级政区的数量增加到 283 个, 增长了近 1 倍。就县级政区分布的密度而言, 直隶南部、河南中部、江苏南部、成都平原、关中盆地以及汾河流域最密集, 都是人口稠密、开发成熟的平坦地带。

4.2 清代县级政区调整的时序特征

时间序列上, 清代的县级行政区划调整, 分布不均匀 (图 5)。1683—1911 年的 229 年间, 清朝历经 9 位皇帝执政。全国 1456 次县级政区调整中, 康熙朝 (1683—1722 年) 55 个县级政区调整了 62 次; 雍正朝 501 个县级政区调整了 626 次; 乾隆朝 221 个县级政区调整了 276 次; 嘉庆朝 57 个县级政区调整了 67 次; 道光朝 25 个县级政区调整了 26 次; 咸丰朝 3 个县级政区调整了 4 次; 同治朝 22 个县级政区调整了 29 次; 光绪朝 206 个县级政区调整了 279 次; 宣统朝 75 个县级政区调整了 87 次。总体上, 平均每年发生调整 6.36 次, 229 年中有 76 个年份全国无县级行政区划发生调整、153 个年份中有县级行政区划发生调整, 雍正在位的 13 年和宣统在位的 3 年每年都有调整发生。县级行政区划调整成为清朝中央朝廷管控基层地方的一种重要抓手。

① 顺治—康熙时期。顺治基本延续了明代的行政区划体系, 全国仅有 35 个县级政区发生调整, 其中裁撤和合并两类情形超过半数。康熙仅对直隶和西南地区的县级行政区划进行了一些局部调整。② 雍正时期。雍正新设了散厅 45 个、新设了散州、县 124 个, 总计 169 个县级政区, 是频次仅次于改隶的行政区划调整。由于雍正时期对全国行政区划层级进行了宏观设计和整体简化, 集中调整了州制, 属州被大规模升降废改, 因之而来的县级政区改隶成为雍正时期调整最多的类型, 总计 225 个。升级的属州、直隶州总计 73 个, 也是雍正时期较为广泛的调整类型。雍正时期的行政区划调整几乎覆盖了全国, 属州、卫所、土司集中地带是行政区划改革的重点。③ 乾隆—嘉庆时期。乾隆、嘉庆基本延续雍正的行政区划调整思路, 进行一些修补工作。乾隆时期县级行政区划调整最多的类型也是新设 (66 个) 和改隶 (63 个), 嘉庆时期县级行政区划调整的类型也以新设 (17 个) 最多。④ 道光—咸丰—同治时期。县级行政区划极少调整, 54 年间调整总频次不足 60 次。⑤ 光绪—宣统时期。光绪时期调整的 206 个县级政区, 有 61 个县级政区析分, 105 个县级政区由此新设, 占据绝大多数。宣统朝调整的 75 个县级政区, 也主要是析分 (20 个) 和新设 (38 个) 两种类型。

由于 9 位皇帝在位时长不同, 单以各朝的调整频次衡量, 还不能说明清代县级行政区划调整的时间规律。从图 6 可见, 九朝的调整频率差距很大, 雍正朝是清代行政区划调整的绝对高峰期, 平均每年调整近 50 个县级政区; 晚清光绪—宣统两朝也是一个相对高峰期, 平均每年调整近 10 个县级政区; 而调整最少的道光—咸丰—同治时期, 大约平

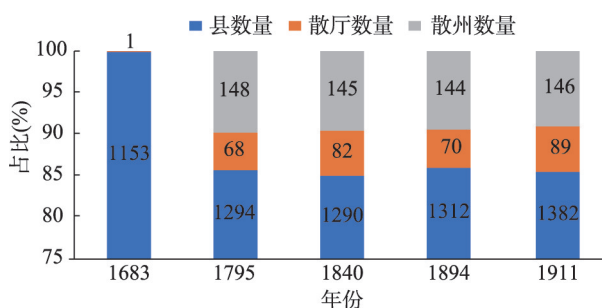


图4 1683—1911 年中国县级行政区划的占比变化
Fig. 4 Changes in the proportion of county-level administrative divisions in China during 1683-1911

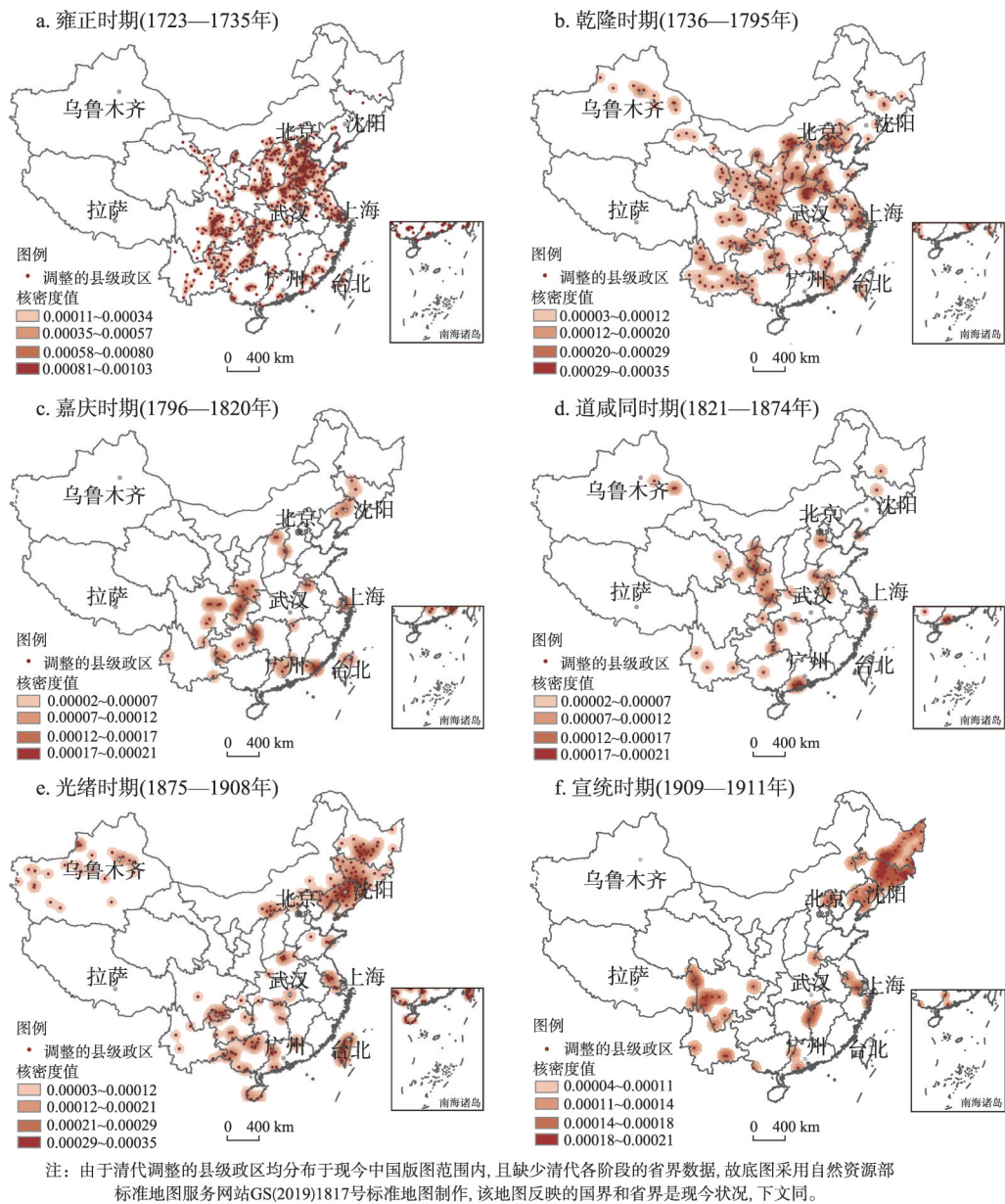


图5 1683—1911年中国各阶段调整的县级政区

Fig. 5 County-level administrative division adjustment in various stages during 1683-1911

均每年仅调整1个县级政区。清代一前一后两个调整高峰期的侧重分别在于雍正—乾隆两朝的开疆拓土与经略西南和光绪—宣统两朝的开发东北，鄂尔泰、徐世昌等地方督抚大员在此过程中发挥了关键作用。

4.3 清代县级政区调整的地域空间分异特征

县级行政区划调整的空间分布上，在计算清代全国23个省各类调整频次的平均值后，查找极值（极大与极小）的省份分布与极差范围，通过计算极差系数来考察各类调整频次的离散度。极差 $R = \chi_{\max} - \chi_{\min}$ ，极差系数 $m = (R/\chi) \times 100\%$ ，计算结果如表3所示。

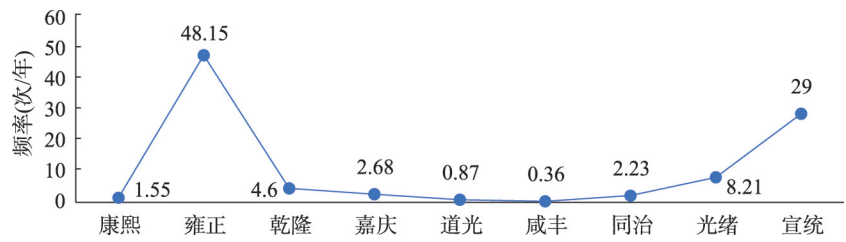


图6 1683—1911年康熙到宣统九朝县级行政区划调整频率波动

Fig. 6 Fluctuation of adjustment frequency of county-level administrative divisions during 1683-1911

表3 1683—1911年全国县级政区各类调整极值的省域分布

Tab. 3 Provincial distribution of various adjustment extreme values of county-level administrative divisions in China during 1683-1911

调整类型	省域平均值(次)	省份/最大值(次)	省份/最小值(次)	极差系数(%)
析分	9.65	奉天/30	黑龙江/0	310.88
合并	1.35	山西/6	吉林、黑龙江等11省/0	444.44
同级变更	1.57	直隶/6	吉林、黑龙江等9省/0	382.17
升级	7.00	山西/18	浙江、台湾等3省/1	242.86
改隶	16.96	山东/72	吉林/0	424.53
迁治	3.61	新疆/9	浙江、福建等4省/0	249.31
变更专名	2.00	直隶/10	福建、湖南等5省/0	500.00
新设	18.91	四川/56	河南/2	285.56
裁撤	2.26	奉天、甘肃等3省/6	吉林、黑龙江等9省/0	265.49

升级、迁治、裁撤、新设4类县级行政区划调整的极差系数较低,说明这4类调整在23个省的分布范围较为广泛、省域分布的均匀度最高;而变更专名、合并、改隶、同级变更依次为极差系数最大的行政区划调整,由于变更专名的总频次仅46次且有10次集中在直隶,合并总频次仅31次且有6次集中在山西,改隶主要发生在清初属州较多的省,同级变更总频次仅36次且有6次集中在直隶,故这4类调整的分布范围相对集中。空间分布上,9类行政区划调整的频次分布都表现出地方行政管理与行政区划调整的多样性。

1683—1911年间,不论置废更改,全国存在过的县级政区达1790个。其中879个县级政区不曾变动,总计1456次的行政区划调整发生在911个县级政区上,调整覆盖的政区范围很大,达到了51%,超过半数。进一步统计,911个发生过行政区划变动的县级政区中,有585个是调整了1次的,有326个是调整了2次以上的。由图7可见,直隶、安徽、山西、山东、河南、陕西、浙江、福建、江西、湖北、湖南、广东、广西、云南、贵州等15个省内部,未调整过的县级政区数量最多、仅调整1次的县级政区数量次之、多次调整的县级政区数量较少;江苏、甘肃、四川3个省内部,调整1次的县级政区数量最多;而奉天、吉林、黑龙江、台湾、新疆5省,省下辖的全部县级政区都至少调整过1次。这5省为晚清新设,省下府厅州县的快速调整与充实是为了适应行政区划发展规律,与内地管理体制相统一。而浙江、福建、江西3省的县级政区表现出极强的稳定性,仅有局部微调^⑦。主要因为清初这3省的属州很少(浙江仅安吉州1个属州、江西仅宁州1个属州、福建无属州),在州制调整与政区层级简化的过程中少有变更;同时,这3省的统县政区数量较为平均,统县政区的管辖幅员介于比较合理的区间,故县级政区极少有置废更迭。

⑦ 台湾建省前隶于福建省,建省前已置台湾府(1684年设)、台北府(1875年设),府下新设诸县不计入福建省政区调整,计入台湾省。

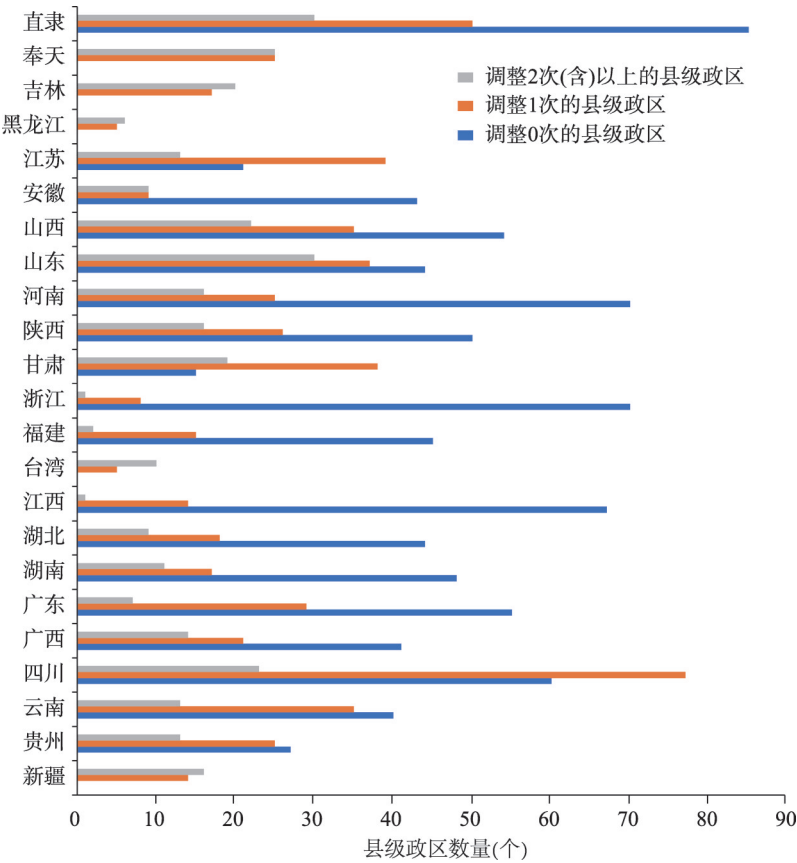


图7 1683—1911年中国县级行政区划调整频次的省域分布

Fig. 7 Provincial distribution of adjustment frequency of county-level administrative divisions during 1683-1911

除晚清新设的5省外，还有7个省内部发生过调整的县级政区占比超过了半数，分别是甘肃（79.2%）、江苏（71.2%）、四川（62.5%）、山东（60.4%）、贵州（58.5%）、云南（54.5%）、山西（51.4%）。这些省清初属州的数量都很多，加上雍正—乾隆两朝江南分县、经略边疆、改土归流、卫所改置州县等因素的综合影响，所辖县级行政区划的调整比较广泛。若以统县政区为单位进行统计，1683—1911年间全国共37个统县政区及其辖县从未发生过行政区划调整，包括28个府和9个直隶州，全部是沿袭明代而来。地域分布上，江西、浙江、安徽3省不曾变更的统县政区最多，它们及其辖县的行政区划结构体系长期保持着高度稳定性。由图8可见，宏观上看，直隶、苏南、豫北、鲁西北、川东、皖北等区域是清代行政区划调整最密集的地区；皖南、晋东南、浙江、闽西、江西、鄂西北、雷州半岛等区域是清代行政建置最稳定的地区。

5 清代县级政区变动的影响因素

5.1 政治安全与统治有效

清代各级行政区划的管理属性显著，地方政治安全和统治有效是影响行政区划变迁的首要 and 决定性因素，统治需求带来的行政区划设置和县制扩展进程可以快于区域本身开发的速率。如直隶朝阳县直接升府的案例就属于这种情况，朝阳县人口稀少、开发有

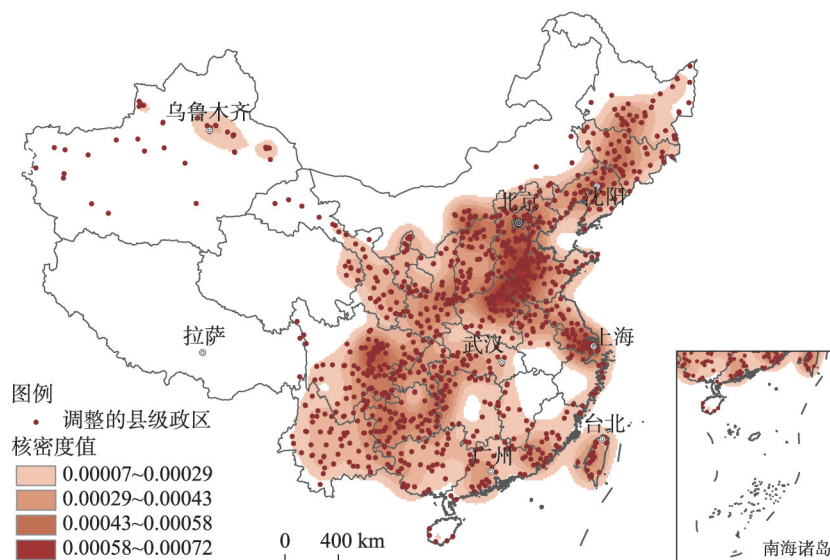


图8 1683—1911年调整的县级政区空间分布

Fig. 8 Spatial distribution of county-level administrative division adjustment during 1683-1911

限，直接升府看似不合常理，不过其地之形势，“边荒辽阔，右蔽承德，左翊锦新，控制东盟，形势最重”^⑧。朝廷从战略角度设府以促进直隶、东北以及蒙地交汇地带的开发，其意义不言而喻。土司地区的改土归流和政区一体化进程，也是在朝廷弹压地方和加强集权的驱动下完成的。再比如，看似标准化的“冲繁疲难”制度也有明显的政策倾斜。清朝充分考虑了区域间的差异，有意识地提高边疆区域包括内地边缘地带州县的等级，以鼓励行政能力较强的官员服务于边疆和艰苦地区，并给予其晋升上的优势^[30]。这一点在当今行政区划体系和国家空间治理中也有体现，新疆、西藏、青海等省区的一些兵团设市、口岸设市、撤县设市、撤地区设地级市的行政区划工作，也是国家促进边疆安全、政治稳定与民族团结而实施的战略举措。

5.2 地理环境与自然灾害

自然地理环境对县级政区的空间分异具有基础性影响。由于气候、海拔、水源、植被、土壤等自然环境要素直接影响着人口聚落的分布，而政区设置的目的在于有效管理人口和其他经济要素，因此政区设置的空间分布与自然地理环境密切相关。中国的文明演进中，温暖、湿润、低海拔地区（如黄淮海平原、长江中下游平原、四川盆地等）的人口、聚落和政区都相对密集，政区调整和变动也相对频繁。而自然环境的异常变化，尤其是自然灾害的发生会引起政区的被动性调整。清代因自然灾害造成的政区调整集中表现在县级政区的裁撤和治所迁移上。裁县之例，如乾隆二十二年（1757年）因卫河水溢，直隶魏县城郭被漳水冲塌，经前督臣方观承奏准将魏县裁汰，其地分归大名、元城二县管辖；乾隆十九年（1754年），安徽临淮县因频遭水患、城署冲塌，归并凤阳县辖。而宁夏府宝丰、新渠的裁撤则与乾隆三年（1738年）的特大地震有关^[12]。因自然灾害造成的县级政区治所迁移，清代共17例^[36]，以水灾为首要因素，又以黄淮中下游流域最为严重，例如河南荥泽、考城、仪封厅、山东齐东、江苏邳州、沛县等，皆曾因黄河水灾而迁治。比较特殊的，还有江苏金山的迁治（嘉庆元年，1796年）是由于“旧署为飓风所毁”，甘肃通渭的迁治（雍正八年，1730年）是由于“地震城圯”。

⑧ [清]吴廷燮辑：《光绪增改郡县表》，光绪三十二年刻本。

5.3 政区层级演变的历史规律

顺应政区层级演变的历史规律,是县级政区变动的深层原因。中国的行政区划历经2000年,一整套完整的行政区划体系在清代的政区改革中形成,并且更加规范和稳定。从春秋时期开始,中国政区体系经历了两级制到多级制、再到两级制的两次历史大循环,政区发展的趋势是减少层级^[42]。从元明以来的政区演变规律看,政区层级的简化和幅员的缩小趋势,体现了中央集权不断加强的过程。明代改变了元朝政区层级复杂的局面,但仍遗留三级、四级政区层级同时存在的问题,给行政管理带来诸多不便。清代顺应政区层级的演变规律,继续了这种改革,通过废除属州和设立直隶州,既简化和规范了政区层级,又缩小了府的辖区,改变了明代统县政区幅员普遍过大的状况。此外,明代后期总督巡抚辖区成为实际上的行政区,与两京十三布政使司成为交叉并行的两个高层政区体系,不符合政区管理规律,不利于行政管理。清代将总督巡抚辖区调整到与布政使司相一致,又恢复到单一的政区体系^[1]。

5.4 政权交接与皇帝执政方略

在高度集权的传统行政体制运行下,朝廷统治集团的变化尤其是皇帝的才干谋略和执政理念是推动行政区划调整的重要因素,突出表现在中央对行政区划的顶层设计上。顺治—康熙两朝开拓疆土、稳固政权,为雍正大规模调整行政区划奠定了良好基础。雍正帝厉行严明高效的行政作风,提高行政效率,加强集权,在行政区划调整和官制改革方面着力最多。雍正帝在朝廷统治集团层面,与督抚密切配合,对全国各地的行政区划设置有系统的顶层设计,进行了大规模的行政区划改革,这也是他勤政和完善地方治理体系的重要表现。经过13年颇具魄力的密集调整,全国行政区划体系得以趋向成熟。雍正帝在地方行政区划调整和治理优化上的贡献,是其主要政绩之一^[43]。而乾隆帝的主要贡献在于拓展西北疆域,平定新疆,并在新疆地区新设了11个政区(8厅3县),成为新疆府厅州县体系的雏形,为后来新疆建省和行政区划一体化奠定了坚实基础。道光以后,皇帝个人的执政魄力、改革决心与朝廷官员的才干都已不如前,地方行政区划设置基本墨守成规。晚清时期,在内外形势的共同刺激下,赵尔丰经营川边、徐世昌开发东北等举措,再次推动了行政区划调整工作的完善。

5.5 战争动乱与边疆局势

战争动乱是社会环境变迁的典型表征,边疆局势是刺激政区调整的外部因素。清朝入关之初,民族矛盾尖锐,南明势力尚存,平定三藩、收复台湾、抗击沙俄、屡征准噶尔、青海等战事使顺治、康熙无暇大规模调适全国行政区划体系,只能对个别县级政区进行针对性修整。顺治—康熙年间,经过连年战乱,人口大量减少,尤其是四川,明代后期人口约500万,清朝初年仅剩50万左右。因“地广人稀、政事简少”,顺治—康熙年间,清廷在四川裁并了不少州县。道光以后,外国入侵、太平天国运动等使清朝的内忧外患加剧,调整的重心更多在军事和对外关系方面。尤其是咸丰年间(1851—1861年),全程伴随与太平天国的战争,还要应对英法联军入侵,难有精力对行政区划进行调整优化。因此,咸丰时期全国仅有江苏沛县、新疆奇台与宜禾3个县级政区发生调整,都是地方治理出现了亟待解决的矛盾,不得已而为之。咸同一同治年间,边疆危机加剧,东北、西北失去超150万km²国土。光绪—宣统年间,国家领土进一步丧失,列强纷纷在华划分势力范围,刺激光绪、宣统不得不加强边疆管控与治理,清廷认识到攘外须先安内。例如边防形势极其紧要的吉林东部地区,建省后的政区设置以“攘外”为主要目的,“东三省自改设行省以来,当时官吏因俄韩两国人民潜侵界址,乃奏请于俄韩接壤之区遍设道府厅县,如瑗珲、兴东、珲春、呼伦、黑河、绥远、密山、延吉各治,同时

并立,其意实注重于国防也”^⑨。因此,清末县级行政区划的调整再次进入高峰期,集中于边疆地区。

5.6 行政区划调整的治理理念与思路

清代县级政区的调整总体上推行了明确层级、权责明晰、因地制宜、循序渐进的管理理念,这也是地方行政调整的总体思路。① 明确层级。明代已对元代以来的政区复式多级统辖关系进行了初步改革,但不彻底,三、四级政区层级并存。清代经过雍正—乾隆两朝的努力,以县为基础、规整的三级制行政区划体系得以确立。三级制政区间的升降调整因势利导,以县级政区作为管理地方的行政起点,政治、经济、人口、交通等发展条件达到升级标准时,可升为直隶厅、州甚至直接升府;反之,直隶厅、直隶州也可能降为县级政区。② 权责明晰。清代州县官员的数量根据粮额多寡和事务繁简而定,总体保持官员定额,避免冗官冗费。一县之域,赋役、诉讼、教化、风俗等各方面都权责明确、管理明晰。知县有政绩卓著者,保题注册,可引荐特批为同知、知府,以示鼓励,有旷职者,督抚劾奏,立从黜退,赏罚分明^[44]。县级以上行政区划调整由督抚奏议、朝廷审批,秩序井然。③ 因地制宜。雍正推行的“冲繁疲难”州县分等制度使行政区划设置和派官选吏更具针对性。“冲”指地方冲要,“繁”指事务繁重,“疲”指民情疲顽,“难”指民风强悍难治,充分体现了各州县的社会民情与治理难度。“冲繁疲难”制度标准清晰、可操作性强,实现了中央对基层地方管理的“因地制宜”与“人地相宜”。④ 循序渐进。从清代简化政区层级、卫所归并州县以及改土归流等改革过程都可见。比如元代以来的土司制度,清代对其改造和规范管理不追求一蹴而就,康熙—雍正时期,随着中央集权进一步强化,州县地方官员开始在省级流官群体的政治、军事支持下遏制土司势力向毗邻州县辖地的扩张行为,并逐步收回此前被土司占据的土地与户口管理、赋税征收等州县治权。这为朝廷压缩土司领地、将州县治权伸展向土司地区进而争取州县对地方社会控制的主动奠定了基础^[45]。清代以来的改土归流肇始于顺治—康熙、集中推行在雍正—乾隆、晚清进一步扩展、延续到近现代才逐步完成。

基于以上对清代县级行政区划调整的时间变化与空间格局的解析,结合对调整的总思路以及影响因素的解读,构建了清代县级行政区划调整格局的形成机制(图9)。

6 结论

(1) 清代县制总体稳定的大格局下,县级政区的局部修订、调整不断。清朝入关后的前几位皇帝,文治武功、励精图治,在政治制度上颇有建树,行政区划改革是其中的重要方面。县制由内地十八省向边疆的大幅扩展以及内地县制体系的充实,是清代地方基层行政最大的变化,增置州县与派官设职适应了清代大一统疆域版图扩大的历史趋势,为近代民族国家的形成奠定了基础。除了推行县制,简化与明确政区层级亦是清朝重要举措,因属州的集中升级、调整,造成大规模的县级政区改隶。此外,在地方矛盾突出或基层治理对政区提出新需求等特殊情形下,县的裁并、同级变更、迁治、变更专名偶有发生。这些政区调整大部分得到了优化的效果,但也存在若干调整反复、浪费行政资源的情况。

(2) 清代1683—1911年间不同类型县级政区数量的变化,可分4个主要阶段。从1683年、1795年、1840年、1894年、1911年5个节点年份的县级政区的数量看,县的占

⑨ 熊希龄.《东三省移民开垦意见书》.见《黑水丛书·程德全守江奏稿(外十九种)》(下).哈尔滨:黑龙江人民出版社,1999:2030.

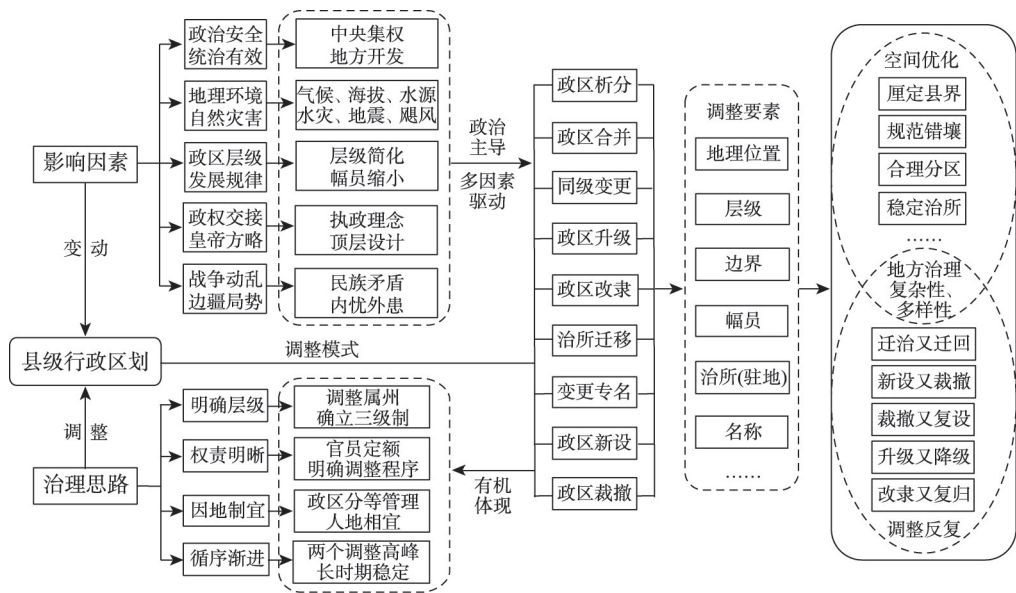


图9 清代县级行政区划调整格局的形成机制

Fig. 9 Formation mechanism of the adjustment pattern of county-level administrative divisions in the Qing Dynasty

比始终稳定在85%以上，散州占比略有下降趋势，散厅占比在道光年间达到最高，波动明显，主要是受厅改州县以及清末边疆地区厅的增置的影响。

(3) 清代全国县级政区的时空变动具有明显的波动性和地域差异性。时间序列上，清代的县级行政区划调整分布很不均匀，雍正朝是清代行政区划调整的绝对高峰期，光绪—宣统两朝是一个相对高峰期，道光—咸丰—同治时期调整频次最低。空间分布上，甘肃、江苏、四川、山东、贵州、云南、山西等省所辖县级行政区划发生调整的占比超半数；江西、浙江、福建等省各级行政区划的稳定性较强。

(4) 清代县级行政区划演变的主要模式主要有9类：析分、合并、同级变更、升级、改隶、迁治、变更专名、新设、裁撤，县级政区新设与改隶频次最多，其次为析分与升级，而同级变更与县级政区合并较少。9类调整的省域分布度有明显差异，表现出了地方行政调整的多样性与复杂性。

(5) 清代县级行政区划格局演变的决定性因素是政治稳定与统治方便，自然地理环境对其形成起基础性作用，行政区划的自身演变规律是其调整的深层原因。自然灾害、皇帝与朝廷统治集团的规划、战争动乱与内外形势的变化，也对政区调整产生了不同程度的影响。总体上，清代的县级政区的管理理念可概括为明确层级、权责明晰、因地制宜、循序渐进。

致谢：国家清史纂修工程《清史·地理志》为本文提供了基础条件，2020年6月19日主编邹逸麟先生仙逝，特此致谢与纪念；感谢审稿专家对本文提出的中肯意见，使本文获益匪浅。

参考文献(References)

[1] Zhou Zhenhe. The Evolution History of Administrative Divisions in China from a New Perspective. Hong Kong: Chung Hwa Book Co. (H. K.) Ltd., 1990. [周振鹤. 体国经野之道: 新角度下的中国行政区划沿革史. 香港: 中华书局有限公司, 1990.]

[2] Tan Qixiang. The Historical Atlas of China. Beijing: China Cartographic Publishing House, 1987. [谭其骧. 中国历史地

- 图集. 北京: 中国地图出版社, 1987.]
- [3] Zhou Zhenhe, Li Xiaojie. General History of Administrative Divisions in China: General & Pre-Qin. Shanghai: Fudan University Press, 2007. [周振鹤, 李晓杰. 中国行政区划通史·总论·先秦卷. 上海: 复旦大学出版社, 2007.]
- [4] Hua Linfu. Comments on the geographical research of Qing history in the past two years. *The Qing History Journal*, 2008(2): 148-152. [华林甫. 近两年清史地理研究点评. *清史研究*, 2008(2): 148-152.]
- [5] Hua Linfu. Textual research on regional administrative boundaries and geographical reproduction during Qing Dynasty: The compilation practice of the major project "The Historical Atlas of China during the Qing Dynasty". *The Qing History Journal*, 2020(5): 1-23. [华林甫. 清朝政区边界复原与清史地理再现:《清史地图集》的编绘实践. *清史研究*, 2020(5): 1-23.]
- [6] Hu Heng, Zhu Jianglin. A Hundred Years of Qing History Research History: Historical Geography Volume. Beijing: China Renmin University Press, 2020. [胡恒, 朱江琳. 百年清史研究史·历史地理卷. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.]
- [7] Fu Linxiang. From Fenfan to Fensheng: The early Qing development and standardization of the provincial system. *Historical Research*, 2019(5): 41-60, 189. [傅林祥. 从分藩到分省: 清初省制的形成和规范. *历史研究*, 2019(5): 41-60, 189.]
- [8] Gao Maobing. A Geographical Study of the Evolution of Fu. Guilin: Guangxi Normal University Press, 2020. [高茂兵. 府的沿革地理研究. 桂林: 广西师范大学出版社, 2020.]
- [9] Lu Ren. To deconstruct Zhiliting of Qing Dynasty. *Journal of Chinese Historical Geography*, 2010, 25(3): 30-42. [陆韧. 清代直隶厅解构. *中国历史地理论丛*, 2010, 25(3): 30-42.]
- [10] Hu Heng. The origin of the Ting system and its evolution in the Qing Dynasty. *Wen Shi*, 2013(2): 253-287. [胡恒. 厅制起源及其在清代的演变. *文史*, 2013(2): 253-287.]
- [11] Lin Juan. District Reform and Government Operation: 1644-1912. Kunming: Yunnan University Press, 2016. [林涓. 政区改革与政府运作(1644—1912). 昆明: 云南大学出版社, 2016.]
- [12] Hu Heng. Imperial Power does not Rule the County? County-administered Areas and Grass-roots Social Governance in Qing Dynasty. Beijing: Beijing Normal University Press, 2015. [胡恒. 皇权不下县? 清代县辖政区与基层社会治理. 北京: 北京师范大学出版社, 2015.]
- [13] Zhou Zhenhe. History of China's Local Administrative System. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2005. [周振鹤. 中国地方行政制度史. 上海: 上海人民出版社, 2005.]
- [14] Qu T Z. Local Government in China under the Ching. Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- [15] Bi Jianhong. Research on state and County administration in Qing dynasty. *Journal of Chinese Historical Studies*, 1991 (3): 91-101. [毕建宏. 清代州县行政研究. *中国史研究*, 1991(3): 91-101.]
- [16] Zheng Qin. A study on the county system in Qing dynasty. *Studies in Qing History*, 1996(4): 11-19. [郑秦. 清代县制研究. *清史研究*, 1996(4): 11-19.]
- [17] Wei Guangqi. Law and Inability: State and County System and Its Operation in Qing Dynasty. Beijing: The Commercial Press, 2010. [魏光奇. 有法与无法: 清代的州县制度及其运作. 北京: 商务印书馆, 2010.]
- [18] Wang Kaiyong, Chen Tian. Geographical prospects of spatial governance through a review on administrative divisions. *Acta Geographica Sinica*, 2018, 73(4): 688-700. [王开泳, 陈田. 行政区划研究的地理学支撑与展望. *地理学报*, 2018, 73(4): 688-700.]
- [19] Zhu Jianhua, Chen Tian, Wang Kaiyong, et al. Spatial pattern evolution and driving force analysis of administrative division in China since the reform and opening-up. *Geographical Research*, 2015, 34(2): 247-258. [朱建华, 陈田, 王开泳, 等. 改革开放以来中国行政区划格局演变与驱动力分析. *地理研究*, 2015, 34(2): 247-258.]
- [20] Tan Qixiang. Administrative divisions of Zhejiang province in past dynasties: Study on the development process of various regions in Zhejiang province//Changshui Collection (First Volume). Beijing: People's Publishing House, 1987. [谭其骧. 浙江省历代行政区域: 兼论浙江各地区的开发过程. 长水集(上册), 北京: 人民出版社, 1987.]
- [21] Xie Shi. A study on dividing and merging counties of Susong Changsan mansions in the south of the Yangtze River in Qing dynasty. *Historical Geography*, 2007(1): 111-139. [谢澍. 清代江南苏松常三府的分县和并县研究. *历史地理*, 2007(1): 111-139.]
- [22] Hu Heng. The dissolution of counties in the Qing Dynasty: The example of four counties in Shanxi. *The Qing History Journal*, 2011(2): 68-79. [胡恒. 关于清代县的裁撤的考察: 以山西四县为中心. *清史研究*, 2011(2): 68-79.]
- [23] Tan Qixiang. The territory of China and China in history. *China's Borderland History and Geography Studies*, 1991, 1 (1): 34. [谭其骧. 历史上的中国和中国历代疆域. *中国边疆史地研究*, 1991, 1(1): 34.]
- [24] Zhao Yicai. Research on the structural system and evolution mechanism of county-level administrative regions in Qing

- Dynasty [D]. Beijing: Renmin University of China, 2021. [赵逸才. 清代县级政区的结构体系与演变机制研究[D]. 北京: 中国人民大学, 2021.]
- [25] CHGIS, Version: 2.0. Cambridge, MA: Harvard Yenching Institute, 2003.
- [26] Zou Yilin. Historical Human Geography of China. Beijing: Science Press, 2001. [邹逸麟. 中国历史人文地理. 北京: 科学出版社, 2001.]
- [27] Zhou Zhenhe. Some fundamental conceptions and terms in research on administrative divisions. Fudan Journal (Social Sciences Edition), 2001, 43(3): 31-36. [周振鹤. 行政区划史研究的基本概念与学术用语刍议. 复旦学报(社会科学版), 2001, 43(3): 31-36.]
- [28] Liu Zhengyun. Chong-Fan-Pi-Nan: Study on the rank of Qing local government officials. Journal of History and Philosophy, "Academia Sinica", 1993: 175-204. [刘铮云. “冲、繁、疲、难”: 清代道、府、厅、州、县等级初探. “中研院”历史语言研究所集刊, 1993: 175-204.]
- [29] Zhang Zhenguo. Study on adjustment of Chong-Fan-Pi-Nan system in the Qing Dynasty. Historical Research in Anhui, 2014(3): 37-44, 157. [张振国. 论清代“冲繁疲难”制度之调整. 安徽史学, 2014(3): 37-44, 157.]
- [30] Hu Heng. A quantitative analysis of the ranking of administrative regions and the distribution of bureaucratic resources. Modern Chinese History Studies, 2019(3): 4-29, 160. [胡恒. 清代政区分等与官僚资源调配的量化分析. 近代史研究, 2019(3): 4-29, 160.]
- [31] Li Yifei, Wang Kaiyong, Wang Fuyuan. Classification method for counties and cities' gradation and differentiation rule in China. Geographical Research, 2020, 39(4): 772-786. [李一飞, 王开泳, 王甫园. 县市分等方法及中国县市等第特征的分异规律. 地理研究, 2020, 39(4): 772-786.]
- [32] Huang Shengzhang. The boundary of northwest Sichuan Province in Qing Dynasty and the problem of Yellow River flowing through Sichuan. Journal of Sichuan University (Social Science Edition), 1957(1): 29-47, 105. [黄盛璋. 清代四川西北省界及其引起的黄河流经四川问题. 四川大学学报(社会科学版), 1957(1): 29-47, 105.]
- [33] Han Guanghui. The demarcation of administrative divisions during the Yongzheng period of the Qing Dynasty, Zhongguo Fangyu: Administrative Regions and Place Names, 1997(4): 30-31. [韩光辉. 清雍正年间的政区勘界. 中国方域: 行政区划与地名, 1997(4): 30-31.]
- [34] Feng Yuxin. The boundary issue and adjustment between Alashan Mongol and Ganzhoufu in the Qing Dynasty. Journal of Chinese Historical Geography, 2012, 27(4): 81-89. [冯玉新. 清代阿拉善蒙古与甘州、凉州二府的划界纷争及边界调整. 中国历史地理论丛, 2012, 27(4): 81-89.]
- [35] Zhao Yicai. County-level administrative regions' pattern and boundary formation in Fengtian and Jinzhou prefectures in the late Qing Dynasty. The Qing History Journal, 2020(5): 24-37. [赵逸才. 清末奉天、锦州二府的县级政区格局及其边界形态. 清史研究, 2020(5): 24-37.]
- [36] Xu Peng. The study on the seats setting and transition of the administrative division during the Qing Dynasty. Journal of Chinese Historical Geography, 2006, 21(2): 116-131. [许鹏. 清代政区治所迁徙的初步研究. 中国历史地理论丛, 2006, 21(2): 116-131.]
- [37] Zhao Yicai, Wang Kaiyong. The research on the idea of setting up administrative divisions at county-level, the law of transferring government offices in Qing Dynasty and its experience for reference. China Ancient City, 2021, 35(10): 79-87. [赵逸才, 王开泳. 清代县级政区的设治理念、治所迁移规律与经验借鉴. 中国名城, 2021, 35(10): 79-87.]
- [38] Zhang Yichi. Grand Secretariat in the politics of early Qing Dynasty [D]. Beijing: Renmin University of China, 2020. [张一弛. 内阁制度与清前期政治[D]. 北京: 中国人民大学, 2020.]
- [39] Wang Fenglong, Liu Yungang. "Politics of scale" in Chinese administrative division adjustment. Acta Geographica Sinica, 2019, 74(10): 2136-2146. [王丰龙, 刘云刚. 中国行政区划调整的尺度政治. 地理学报, 2019, 74(10): 2136-2146.]
- [40] Li Shangying. Changes of administrative divisions during the Yongzheng period//Collected Papers Commemorating the 10th Anniversary of the Death of Professor Shang Hongkui. Beijing: Peking University Press, 1995: 231-240. [李尚英. 雍正行政区域的变化. 商鸿逵教授逝世十周年纪念论文集. 北京: 北京大学出版社, 1995: 231-240.]
- [41] Hua Guoliang. On the changes of administrative regions in yongzheng period. Journal of Suzhou University, 1991, 12(3): 121-126. [华国樑. 论雍正年间的政区变动. 苏州大学学报, 1991, 12(3): 121-126.]
- [42] Hua Linfu. The theory of two circulations in the evolution of administrative regions in China. Jiangnan Tribune, 2014(1): 142-144. [华林甫. 中国政区层级演变之两大循环说. 江汉论坛, 2014(1): 142-144.]
- [43] Feng Erkang. The Biography of Emperor Yongzheng. Beijing: People's Publishing House, 2008. [冯尔康. 雍正传. 北京: 人民出版社, 2008.]
- [44] Liao Congyun. The County System Test in Past Dynasties in China. Taipei: Zhonghua Book Company, 1969. [廖从云.

中国历代县制考. 台北: 中华书局, 1969.]

- [45] Meng Fansong. The taxation and administrative division: Based the western of Hunan and Hubei Province during the Ming and Qing dynasties. *Journal of Chinese Historical Geography*, 2012, 27(2): 60-69, 117. [孟凡松. 赋役制度与政区边界: 基于明清湘鄂西地区的考察. *中国历史地理论丛*, 2012, 27(2): 60-69, 117.]

Spatial and temporal changes and evolution mechanism of county-level administrative division adjustment in the Qing Dynasty

ZHAO Yicai^{1,2}, WANG Kaiyong¹, HUA Linfu², WANG Fuyuan¹

(1. Key Laboratory of Divisional Sustainable Development Modeling, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 2. The Institute of Qing History, Research Center of Historical Geography, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Administrative division is an important part of the national governance system. A systematic analysis of the spatial and temporal change pattern and influencing factors of the adjustment of county-level administrative divisions in the Qing Dynasty can better learn from and give play to the supporting role of administrative divisions in national and local governance. Using the textual research results of the national Qing history compilation project *Qing History: Geographical Chronicles*, and referring to the Qing Dynasty archives in China's first historical archives collection, *Qingshilu*, *Qinghuidian*, *Daqingyitongzhi*, local chronicles and other historical documents, this paper comprehensively analyzes the overall evolution and adjustment of county-level administrative divisions from 1683 to 1911. The research shows that: (1) There are 9 kinds of adjustment forms of county-level administrative divisions in the Qing Dynasty. The key of the adjustment is the proposal power of the governor, and the governor system is the institutional guarantee for the adjustment and promotion of administrative divisions. (2) The frequency of administrative division adjustment was greatly affected by the governance concept of the supreme ruler, showing fluctuating changes. The Yongzheng period was the absolute peak of administrative adjustment in the Qing Dynasty, the Guangxu and Xuantong periods was a relative peak, and the adjustment of Daoguang to Tongzhi periods was the least. (3) The setting of county-level administrative divisions was the most frequent, followed by the change and splitting of subordinate relations. Level change and consolidation were 2 types with lower adjustment frequency. (4) In the Qing Dynasty, the 4 types of adjustments of upgrading, relocation, abolishment and new establishment were widely distributed in 23 provinces, with the highest uniformity of provincial distribution, and the 4 types of adjustments of renaming, merging, changing affiliation and changing at the same level were concentrated in provinces such as Zhili, Henan and Shanxi. (5) The formation of the adjustment pattern of county-level administrative divisions in the Qing Dynasty was the result of the joint action of many factors. Political consideration was the decisive factor. All this reflected the management concept of clear hierarchy, clear rights and responsibilities, adjusting measures to local conditions and step by step.

Keywords: Qing Dynasty; administrative divisions; county-level administrative divisions; adjustment; spatiotemporal characteristics; impact factor