

# 过去2200年中国县级政区设置的时空过程与格局

赵逸才<sup>1,2</sup>, 王开泳<sup>1</sup>, 赵彪<sup>3</sup>, 王甫园<sup>1</sup>

(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; 3. 中国社会科学院中国边疆研究所, 北京 100101)

**摘要:** 行政区划历史沿革既是历史地理学的重要研究内容,也是政治地理学的重要组成部分。行政区划变迁过程研究是行政区划史的基础,复原和分析历史上长时段政区演变的全过程,是探索地方行政制度变迁规律和治理能力的基础支撑。从历代正史地理志等原始史料出发,梳理了过去2200余年(221 BC—2021年)中国县级政区设置的长时段演变过程和空间格局变动特征。研究表明:① 中国历代县级政区的数量总体上呈增长趋势,但变化很平稳,唐代与清代是增设县数量较多的朝代,达到两个历史峰值。明清尤其近代以来,增量持续增加,体现了边疆开发与县制扩展的历史进程。② 历史时期统县政区的管辖幅度(辖县数量)主要呈不断缩小的趋势,由秦代统县政区平均辖县21.3个下降到2021年的8.5个。③ 过去2200年县级政区的设置呈空间扩展趋势,西晋、辽宋金等时期亦有局部向内收缩。历代县的设置主要以黄河中下游地区为中心起点逐渐向外扩展,各区域内的县级政区的分布密度亦持续增加。④ 黄河中下游地区(今河南、河北南部及山东等地)长期为县级政区分布高密度区,成都平原、关中盆地及山西汾河流域等地的县级政区分布密度也较高。⑤ 过去2200年县级政区设置重心在南北和东西方向上的变动幅度都大约为3°,均位于当前中国几何中心的东南方向。历代县级政区设置重心变化具有显著的地理意义,基本上与历史时期人口/经济重心的迁移过程相吻合。

**关键词:** 县;县级政区;统县政区;历史中国;时空格局;演变特征;中国

DOI: 10.11821/dlxb202404005

## 1 引言

郡县制起源于春秋时期,形成于战国时期,全面推行于秦始皇统一全国后,在其后2000多年的改朝换代中,各级行政区的名称、管辖幅度和管理制度变化频繁复杂,而“县”作为基层的行政区划单位却一直沿袭至今,被誉为中国基层政权建设最成功的制度设计。如何定义或认识一个县或县级政区?就政区结构而言,层级、边界、幅员3个最基本的要素俱备,一个地域单元就具备了政区的属性<sup>[1]</sup>。而县级政区也就是具有明确行政边界和一定人口面积的县级行政管理单元,以“县”为主体。一县的山川地形、人口聚落、钱粮赋税、河工水利等,都是认识地域开发与基层治理的重要方面<sup>[2]</sup>。因此,县制问题一直是传统沿革地理和历史政治地理关注的重点<sup>[3]</sup>,县的起源问题<sup>[4]</sup>及其置、废、更迭等调整,都是研究历代地方行政制度变迁的重要切入点。关于县在地方开发中的重要作用,谭其骧曾有过经典论断:“一地方至于创建县治,大致即可以表示该地开发已臻成

收稿日期: 2022-09-30; 修订日期: 2023-04-18

基金项目: 国家自然科学基金项目(42301269) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.42301269]

作者简介: 赵逸才(1991-), 男, 辽宁沈阳人, 博士, 讲师, 研究方向为历史地理。E-mail: zhaoyc712@ruc.edu.cn

通讯作者: 王甫园(1988-), 男, 湖南新化人, 副研究员, 研究方向为区域发展与旅游地理。E-mail: wangfy.15b@igsnrr.ac.cn

熟;而其设县以前所隶属之县,又大致即为开发此县动力所自来。故研求各县之设治时代及其析置所自,骤视之似为一琐碎乏味的工作,但就全国或某一区域内各县作一综合的观察,则不失为一部简要的地方开发史”<sup>[5]</sup>。张伟然曾将谭其骧通过“创建县治”来考量地区开发程度的方法,概括为“最简单、直接、有效的替代指标法”<sup>[6]</sup>。县级政区在中国政区层级结构中承上启下,在政区演替过程中承古接今,其合理设置与调整优化关系着国家的长治久安和行政管理的成效<sup>[7]</sup>。现代社会,县级政区的行政区划调整更是发挥着促进要素资源重组,推动区域空间格局重构的重要作用。

从秦始皇在全国推行郡县制、奠定基层行政区划的基础以来的2200余年,总体上县级政区不断增设,数量持续上升,呈现出一个逐渐填充疆域版图、加密地方行政管理、强化地方开发力度的动态过程。尤其是清代以后,随着疆土版图观念的奠定和近代民族国家意识的觉醒<sup>[8]</sup>,县级政区的数量持续增加。在传统的行政区划体系下,历代增设的县级政区大多是从内地向边疆渐次扩展,表现出显著的“边疆外溢属性”。随着政区设置及其管理效用的发挥,中央与地方的关系也愈发紧密。在“政区设置—地区开发”解释模式的基础上,历代政区变迁表现出显著的阶段性和多元性。探讨长时段下县级政区设置的时空过程,是理解中国地方开发进程的绝佳视角<sup>[9]</sup>。《中国历史地图集》<sup>[10]</sup>以及曹尔琴的系列研究<sup>[11-14]</sup>,可以初步反映各历史断代政区的设置和分布情形,不过尚缺乏长时段的整体分析视角;复旦大学与哈佛大学等机构合作研制的“中国历史地理信息系统”(CHGIS),初步建立起一套中国历代疆域政区变动连续的基础地理信息库,为历史地理信息平台的建立奠定了基础;郭照启曾在沿革地理的框架下研究了中国历代置县地域的扩展问题<sup>[15]</sup>,初步将历代县治点在地图上,缺乏空间分析,在可视化呈现和规律性总结方面也有较大提升空间。金淑婷等引入GIS空间分析技术、数理统计等方法定量分析了221 BC—1911年中国城市分布特征及其影响因素<sup>[16]</sup>,中国“城市”起源与清末的自治运动,中华民国(1912—1949年)成立后市制才逐渐形成。该文将历史时期县级及县级以上的政区治所全部定义为“城市”,概念上有待商榷,研究对象其实是县级及其以上政区治所。数据方面,清代缺少直隶厅与直隶州治所,而设治局是中华民国北洋政府以后开始逐渐设置的;金淑婷等分析了221 BC—2010年中国县级行政区的空间格局演变过程<sup>[17]</sup>,但关于县级政区的认定标准和数据准确性上,秦代的“道”数据无从获取,清代的“设置局”有误,中华人民共和国的“自治州”非县级行政区,且缺少“自治县”。此外,上述二文均没有具体交代矢量数据是如何从《中国历史地图集》《中华人民共和国地名大辞典》《全国市县地名沿革表》等资料中获取的,也未公布历代各类县级行政区的具体数量,难以检验。

因此,本文详细梳理历史文献,从历史地理学视角客观界定了历代“县级政区”的范围,以历代正史地理志及相关文献为基础,从原始史料提炼数据,综合复原与分析过去2200年中国县级政区设置的时空过程与格局。

## 2 资料与方法

### 2.1 时空范围与概念界定

从时间跨度看,本文以秦代设立之初的221 BC为起始点,2021年为下限,各历史断代选取政局相对稳定的朝代。而空间范围上,遵从谭其骧“历史中国”的范围:清代完成统一后,帝国主义侵入中国以前的清代版图,即18世纪50年代—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。不论延续时间长短,在这个范围内活动的民族都是中国史上的民族,建立的政权都是中国史上的政权<sup>[18]</sup>。

需要说明的是,中国作为一个统一的多民族国家,自秦代以来就重视采取适当的民族政策,在边疆少数民族地区实行与中原内地不同的地方行政制度,以利于国家巩固与民族团结。从秦代到宋代基本上执行的都是羁縻政策;元代以后改行土司制度,明代中后期又逐渐实行改土归流,经过四五百年的调整,清代以后才把少数民族地区的地方行政制度基本纳入“郡县制”之中<sup>[19]</sup>。谭其骧曾客观阐述了设置过“郡县”不能作为衡量“历史中国”范围的标准之一,因为历史上有的边区从未设过郡县,而把羁縻州县也算郡县,把它看成正式的地方行政区划,也是违反历史事实的<sup>[18]</sup>。府、州的长官是流官,中央政府可以随时调动,但羁縻府州只是给当地少数民族首领一个都督或刺史的名义,实际上是当地基本上自主的统治者,其地位是世袭的。羁縻府州和正式府州完全是两回事<sup>[18]</sup>,但这些边区和少数民族地区仍然是“历史中国”不可或缺的组成部分。这些边区的特殊行政单位在政治上隶属于中央王朝、在经济上有朝贡义务,不过考证其地理方位十分困难,因其自然地理环境和习俗的差异,其领地范围悬殊很大,而且文献记载很不清楚,不像内地正式州县在正史中均有一脉相承的沿革叙述。因此,本文的研究对象“县级政区”,主要局限在“郡县制”框架下的县级政区,是历代中原王朝的中央行政系统直接管辖、由中央直接派官设职的理民政区,未包含都司卫所等军事系统以及羁縻州县、土州、土县等少数民族地区设置的“类县级政区”。“县级政区”中,“县”是主体,各历史时期还包括道、侯国、军、城、监、散厅、散州、设治局8种形式,中华人民共和国还包括市辖区、县级市、自治县、旗、自治旗、林区、特区7种形式。

2.2 资料来源

本文选取的各历史时期的具体时间,主要是历代正史地理志的资料年份。同时,广泛参考了《中国行政区划通史》<sup>[20]</sup>各卷、《中国历史地图集》以及其他相关资料;民国时期的资料来源于1947年“内政部方域司”编制的《中华民国行政区域简表》<sup>[21]</sup>,当前政区数据来源于《中华人民共和国乡镇行政区划简册2021》<sup>[22]</sup>。具体情况如表1所示。

表1 各历史时期标准年份与资料来源  
Tab. 1 Standard year and data sources of the historical periods

时代	选取标准年份	资料来源
秦	始皇三十六年(221 BC)	《中国历史地图集》
西汉	成帝元延绥和年间(12 BC—7 BC)	《汉书·地理志》
东汉	永和五年(140年)	《续汉书·郡国志》
西晋	太康二年(281年)	《晋书·地理志》《中国历史地图集》
隋	大业五年(609年)	《隋书·地理志》《中国行政区划通史·隋代卷》
唐	天宝十三年(754年)	《新唐书·地理志》《中国行政区划通史·唐代卷》
辽、北宋	辽天庆三年、北宋政和三年(1113年)	《宋史·地理志》《辽史·地理志》《中国行政区划通史·辽金卷》《中国行政区划通史·宋西夏卷》《中国历史地图集》
金、南宋	金泰和八年、南宋嘉定元年(1208年)	《金史·地理志》《中国行政区划通史·辽金卷》 《中国行政区划通史·宋西夏卷》《中国历史地图集》
元	至顺元年(1330年)	《元史·地理志》《中国行政区划通史·元代卷》
明	万历十年(1582年)	《明史·地理志》《中国历史地图集》
清	宣统三年(1911年)	国家清史纂修工程《清史·地理志》(待刊)
中华民国	中华民国三十六年(1947年)	《中华民国行政区域简表》(1947)
中华人民共和国	2021年	《中华人民共和国乡镇行政区划简册2021》

## 2.3 数据处理与研究方法

本文基于系统整理和构建的全国历代县级政区沿革动态表,古今贯通。沿革动态表内容包括:标准年份、县级政区名称、对应今地、经度、纬度。首先根据历代正史地理志等史料,列出历代县级政区名称,然后考证其对应的今地,并通过天地图数据落实经纬度,最后通过ArcGIS 10.2软件进行空间定位,确定其分布格局。

本文主要采用了历史地理学和地理信息科学相结合的研究方法。① 历史地理学的文献挖掘和实证分析方法。本文立足于正史地理志、地理总志等历史文献本身,充分进行数据挖掘和统一处理,并参考《中国历史地图集》《中国行政区划通史》等权威工具书,通过历史定量分析法对数据加以整理分类和实证分析。② 地理空间分析方法的支撑。包括:标准差椭圆模型。可获取地理要素的空间特征,包括中心趋势、离散和方向趋势,其构成要素包括转角( $\theta$ )、沿长轴(主轴)的标准差和沿短轴(辅轴)的标准差。转角( $\theta$ )是指在笛卡尔坐标系下 $x$ 轴和 $y$ 轴按照点集分布的地理方位沿一定角度旋转后,正北方向与顺时针旋转的主轴之间的夹角。其计算公式如下:

$$\tan \theta = \frac{\left( \sum_{i=1}^n x_i^2 - \sum_{i=1}^n y_i^2 \right) + \sqrt{\left( \sum_{i=1}^n x_i^2 - \sum_{i=1}^n y_i^2 \right)^2 + 4 \left( \sum_{i=1}^n x_i' y_i' \right)^2}}{2 \sum_{i=1}^n x_i' y_i'} \quad (1)$$

$$\sigma_x = \sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i' \cos i - y_i' \sin i)^2 / n} \quad (2)$$

$$\sigma_y = \sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i' \sin i - y_i' \cos i)^2 / n} \quad (3)$$

式中: $x_i'$ 和 $y_i'$ 为各特征时点县级行政区几何中心距离区域重心的相对坐标; $\sigma_x$ 和 $\sigma_y$ 分别为沿 $x$ 轴和沿 $y$ 轴的标准差; $n$ 为要素个数。椭圆的长半轴表示数据分布的方向,短半轴表示数据分布的范围,长短半轴的值差距越大(扁率越大),表示数据的方向性越明显。反之,长短半轴越接近,表示方向性越不明显。长短半轴完全相等,表示没有方向特征。短半轴表示数据分布的范围,短半轴越短,表示数据呈现的向心力越明显;反之,短半轴越长,表示数据的离散程度越大。短半轴与长半轴完全相等,表示数据没有任何分布特征。

核密度估计法(Kernel Density Estimation)主要是借助一个移动的单元格(相当于窗口)对点或线格局的密度进行估计。一般而言,对于数据集 $(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n)$ ,固定带宽的核密度估计函数公式为:

$$fh(x) = \frac{1}{nh} \sum_{i=1}^n k\left(\frac{x - x_i}{h}\right) \quad (4)$$

式中:函数 $k(*)$ 表示权重,满足 $k \geq 0$ , $k(x) = k(-x)$ 和 $\int k(x)dx = 1$ 。其中 $h$ 为正数,称为带宽或平滑参数, $h$ 值越大,平滑度越大。

本文“设县密度”指标是根据ArcGIS 10.2地理信息系统“Spatial Analyst Tools”(空间分析工具)→“Density”(密度分析)→“Kernel Density”(核密度分析)模块自动测算的。“高密度区”是在核密度分析结果生成后,根据自然断点分级法(NBC)将栅格图由“拉伸”状态转为“已分类”状态,将分类值设为5,并将最低的3类估计值去掉,留下的两类为“高密度区”,并提取出高密度区的空间范围。



### 3 过去2200年县级政区设置的变动过程

#### 3.1 秦汉至西晋时期

秦代实行“郡县制”，以郡统县，而秦县见于记载者极少。据谭其骧考证，秦代有47个统县政区<sup>①</sup>（含内史辖区）<sup>[24]</sup>；里耶秦简问世后又新见14个县。县的数目史书没有记载，据学者推算，总数在1000个上下<sup>[25]</sup>。按1000个县计，每郡平均辖县21.3个。此外，据《汉书·百官公卿表》，秦代设道来管理少数民族，道是县一级的行政单位，其具体管理方式与数量今已不明。

汉代推行郡国并行制。在西汉建立之初，侯国直属中央王朝管辖，相当于县，而王国管辖郡，介于中央与郡之间。由于汉郡比秦郡的管辖幅度小、数量多，武帝元封五年（106 BC）设立了13个刺史部，监察地方各郡国。总体来看，西汉的县级政区包括县、道、国、邑4种类型。据《汉书·百官公卿表》：“凡县、道、国、邑千五百八十七”<sup>②</sup>。《汉书·地理志下》载：“迄于孝平，凡郡国一百三，县邑千三百一十四，道三十二，侯国二百四十一”<sup>③</sup>。可见，西汉末年郡国共103个，县级政区共1587个，每郡（国）平均辖县15.4个。

东汉基本沿袭西汉的行政区划制度，经过了多次的撤并整合，至建武十一年（35年）后，天下郡国分属于13个刺史部，即13个监察区。据《续汉书·郡国志》记载，顺帝永和五年（140年），共105个郡国，1180个县级政区，每郡（国）平均辖县11.2个。与西汉时期相比，郡国数量相差不大，但各郡平均辖县数量减少4个左右，主要因为光武帝时期撤并县邑较多。在正式的郡国政区之外，汉武帝开始在新拓疆土的西域地区设置军政合一的西域都护，其地位相当于郡，但所辖的不是县，而是以军事监护的方式管理50个左右小国；在青海地区置护羌校尉，以安抚与汉民族生产生活方式相异的游牧民族；东汉改西域都护为西域校尉，性质相同。

东汉末年黄巾起义爆发，为加强地方绥靖和治理能力，朝廷派九卿出任州牧，授以军、民、财政大权，逐步形成了“州—郡—县”三级管理体制。州逐渐确立起高层政区的地位后，郡降格为统县政区。太康元年（280年）三分归晋，天下共19州。太康二年（281年）19州下领郡国171个，郡国下又有县、邑、侯国等县级政区1232个，每个统县政区平均辖县7.2个。

西晋短暂统一后即瓦解，晋王室南迁建康而占据了半壁江山，大兴元年（318年）司马睿称帝建立东晋，至元熙二年（420年）禅位于宋。这段时间里，各分裂政权的疆域政区错综复杂、变化频繁，加之东晋实行侨州郡县制度，其政区沿革难以一一考证清晰。从东晋十六国到南北朝的大分裂时期，中国政区的发展不是循序渐进的，而是多为“突变”<sup>[26]</sup>。这一时期郡县的急剧膨胀往往徒有虚名，许多州郡并无户口土地之实。至隋统一南北，政区设置才回到良性发展的轨道上来。

#### 3.2 隋唐至辽宋金时期

开皇三年（583年），隋“罢天下诸郡”，行政区划回到“州—县”两级制。隋炀帝大业三年（607年）撤并州县，随后改州为郡。至大业五年（609年），平定吐谷浑，全国“大凡郡一百九十，县一千二百五十五”<sup>④</sup>。经此调整，高层政区与统县政区比南北朝

① “统县政区”是指管理县的上一级政区，此说法由周振鹤首次提出并阐释<sup>[23]</sup>。

② （汉）班固.《汉书》卷十九卷上，百官公卿表.北京：中华书局，1962：743.

③ （汉）班固.《汉书》卷二十八，地理志.北京：中华书局，1962：1640.

④ （唐）魏征.《隋书》卷二十九，地理志.北京：中华书局，1973：808.

时期精简不少。大业五年(609年)时,共有郡190个,县1255个,每郡平均辖县6.6个。

唐武德初年,将隋郡改为州;贞观以后,撤并了许多州郡;天宝元年(742年),玄宗又改州为郡,肃宗后来又改郡为州。虽然州郡之名有过几次反复,但总体上唐代统县政区称州的时段为多。据《旧唐书·地理志》:“(天宝十一载)凡郡府三百二十有八,县千五百七十有三。羁縻州郡,不在此数”<sup>⑤</sup>。《新唐书·地理志》所载郡(府)、县的数量与《旧志》相同。《通典·职官典》载:“天宝中,通计天下凡上州一百九,中州二十九,下州一百八十九,总三百二十七州也”。天宝十三年(754年)时,设郡(府)327个,郡(府)辖县共1613个,每郡(府)平均辖县4.9个。唐代边区先后有突厥、回纥、吐蕃、渤海、南诏5大政权,其管理方式差异很大,渤海境内的府州县以及南诏境内的賧、府、州、郡等因设置年代不同、记载阙略,难以考证齐全。为了安置边境地区内附的少数民族部落,贞观四年(630年)李大亮首先提出羁縻政策,贞观末年大规模设置,其行政管理制度逐渐完善。

从10世纪后期到12世纪初期的100多年间,北宋与辽南北对峙。统县政区的设置方面,辽的府、州大致同级,府有京府、藩府之分,可直接领县,也可以统辖领县的州;而州有节度州、观察州、防御州、刺史州等,节度州除了可以直接领县,也可以统辖领县的州。所以府与节度州兼有统县政区与高层政区的性质。辽天庆三年(1113年)辖县的府、州有99个,辖县共199个,平均每府(州)辖县约2个。据《宋史·地理志》:“宣和四年,又置燕山府及云中府路,天下分路二十六,京府四,府三十,州二百五十四,监六十三,县一千二百三十四”<sup>⑥</sup>。北宋政和三年(1113年)时,除去燕山府路与云中府路及其所领之县,辖县的府、州有308个,共辖县1203个,平均辖县3.9个。把辽与北宋的数量相加,全国统县政区共407个,共辖县1402个,平均辖县3.4个。

12世纪初至13世纪初的百年间,金与南宋呈相持状态。南宋行政建制绝大多沿袭北宋,嘉定元年(1208年),南宋共十五路,统县政区191个,辖县共711个,平均辖县3.7个。据《金史·地理志》:“建五京,置十四总管府,是为十九路。期间散府九,节镇三十六,防御郡二十二,刺史郡七十三,军十有六,县六百三十二。后复升军为州,或升城堡寨镇为县,是以金之京府州凡百七十九,县加于旧五十一,城寨堡关百二十二,镇四百八十八”<sup>⑦</sup>。泰和八年(1208年)金设统县的府州184个,共领691个县,平均辖县3.7个。把南宋与金的数量相加,全国统县政区共375个,共辖县1402个,平均辖县3.7个。与辽、北宋时期相比,呈现出较强的稳定性和继承性。两宋时期,西南边区以当地部落首领为世袭长官设置羁縻州、县、峒等,西夏、大理、吐蕃等政权的行政制度各异,西夏、大理政权设有一些府州。

### 3.3 元明清时期

元代行政区划的层级,尤其是统县政区,复杂多样,周振鹤称其为“多级复合制”<sup>[23]</sup>。省以下有路、府、州、县4级行政区划,统县政区路、府、州之间可能互有统辖关系,府、州之下又有不辖县的情况,十分繁复,最多有“省一路一府一州一县”五级制的情况。据《元史·地理志》,至顺元年(1330年)有中书省与十行省,共管辖“路一百八十五,府三十三,州三十五,军四,安抚司十五,县一千一百二十七”<sup>⑧</sup>。其中实际辖县的统县政区共347个,辖县1127个,平均辖县3.2个。

⑤(后晋)刘昫.《旧唐书》卷三十八,地理志.北京:中华书局,1975:1393.

⑥(元)脱脱.《宋史》卷八十五,地理志.北京:中华书局,1977:2095.

⑦(元)脱脱.《金史》卷二十四,地理志.北京:中华书局,1975:549.

⑧(明)宋濂.《元史》卷五十八,地理志.北京:中华书局,1976:1346.

明清时期,中国地方行政设置和管理制度进入定型期。《明史·地理志》载:“为直隶者二,为布政使司者十三。其分统之府百有四十,州百九十有三,县千一百三十有八。羁縻之府十有九,州四十有七,县六”<sup>⑨</sup>。据《明史·地理志》并参考相关资料,万历十年(1582年)统县政区共162个,辖县1179个,平均辖县7.3个。

清代将明代的一些直隶州升为府、属州升为直隶州,使地方行政制度恢复为单式的三级制,不再是元明的复式三级制。总体上,实行“省—府(直隶厅、直隶州)—县(散厅、散州)”三级制,府、直隶州下辖县,直隶厅一般不领辖县级政区。据国家清史纂修工程《清史·地理志》(待刊),至宣统三年(1911年),全国共23个省,设219个府、60个直隶厅、79个直隶州,共358个统县政区;设89个散厅、146个散州、1382个县,共1617个县级政区,每省平均辖县70.3个,每一统县政区平均辖县4.5个。

### 3.4 中华民国以来

中华民国三十六年(1947年)时,除西藏地区未设省外,全国共35个省级行政单位,2246个县级行政单位,其中包括2016个县,57个与县同级的省辖市,40个与县同级的设治局(在设县条件未成熟的地方进行设置),132个旗盟(主要在蒙古地区)<sup>[21]</sup>。中华民国推行“省—县”二级制,政区层级又简化为二级制。因此,中华民国时期每省所领县级政区的数量很多,平均每省管辖县级政区数量达64个。因管辖幅度过大,国民党政府在江西省首先分区设置行政督察专员,不久各省照此办理,实际上形成了“省—专区—县”的虚三级制。

中华人民共和国成立后,20世纪50年代初期,县的设置主要有以下几方面的变化:①旗县合并,先后撤销12个县合并于旗;②撤并各根据地临时设置的小县;③撤设治局改设县,先后将34个设治局改为县(自治县)或并入邻县;④设置一些经济建设需要的县;⑤根据人口、幅员、经济规模等指标调整县域。政区层级上继承了中华民国的虚三级制,后又将专区改为地区,改革开放以后,地区逐步变更为地级市,地级市管县的行政管理体制逐步确立。但不论专区、地区还是地级市,均不是法定的一级正式政区。1980年到1997年底,全国新设县级市459个<sup>[27]</sup>。工业化和城市化浪潮下,县级市、市辖区逐年增长,县数正不断下降,中国县级政区体系正发生着历史巨变。截至2021年底,全国地级政区333个(293个地级市、7个地区、30个自治州,3个盟),县级政区2843个(1302个县、976个市辖区、394个县级市、117个自治县、49个旗、3个自治旗、1个特区、1个林区),每一地级政区平均辖县8.5个。

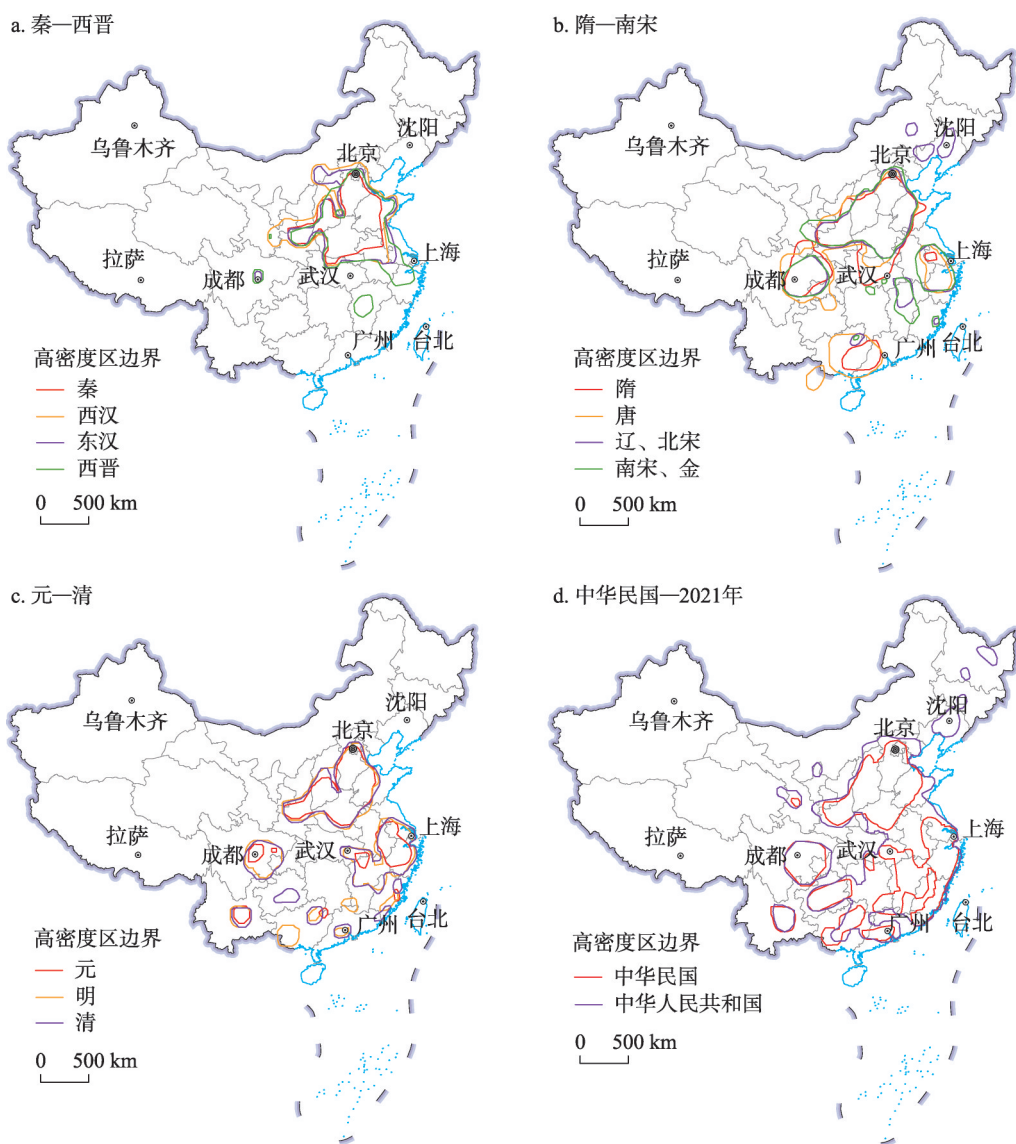
## 4 过去2200年县级政区的空间扩展与变动格局

### 4.1 秦汉至西晋时期县级政区呈四散扩展,主要在西北和南方地区

限于文献资料,秦代设县的具体数量难以确切考证。据周振鹤推测,其总数在1000个左右<sup>[20]</sup>。综合《中国历史地图集·秦时期》《秦代政区地理》<sup>[28]</sup>的考证结果,可见秦代的设县地域主要集中在今关中、河南及山东地区,秦岭淮河以南地区设县数量较少且分布稀疏,呈现出较大的南北差异。就区域分布密集度而言,秦代县级政区分布密集的地区集中在华北平原,尤其是今河南地区设县分布最为密集(图1a)。此外,在若干主要河流的流经区域,县级政区的地域分布也较密集,今渭河、汾河、汉江等流域,在空间分布格局上沿河流呈带状分布。可见,早期社会发展中,水源、地势等自然因素对县级政区的分布影响较大。

⑨(清)张廷玉.《明史》卷四十,地理志.北京:中华书局,1974:882.

与秦代相比, 西汉县级政区的分布有很大扩展。因西汉击退匈奴至阴山以北, 县级政区的设置已扩展至长城到阴山及河套平原附近(图1a)。此外, 汉武帝平南越, 在今两广及越南地区设置南海、苍梧、交趾等郡, 并在海南岛设置珠崖、儋耳2郡。虽然到西汉末期, 海南岛上的郡县被撤销, 但其设县地域在南方的分布仍较秦代向南扩展许多; 就西北而言, 西汉增置武威、酒泉、张掖、敦煌4郡, 县级政区的设置和秦代相比, 与设郡同步向西北方向深入; 就西南而言, 因西汉在今云南、贵州及四川东部地区皆增置郡县, 故设县地域在西南方向较秦代也有扩展; 就东北而言, 扩展最突出的是设置乐浪、玄菟、临屯、真番4郡; 就南部而言, 增置武陵、零陵、桂阳等郡, 其辖县数量的增加使得设县地域的扩展集中在今湖南及广西东部。东汉时期沿袭西汉行政建置较多, 两汉



注: 历代中央政府设置的县级政区均分布于现今中国版图范围内, 故底图采用自然资源部标准地图服务网站GS(2019)1819号标准地图制作, 该地图反映的国界和省界是现今状况。

图1 中国历代县级政区高密度区分布对比

Fig. 1 Comparative map of high density distribution areas of county-level administrative divisions in Chinese history



县级政区的空间分布情况差别不大。县级政区的分布密度上,两汉时期都主要集中在关中及黄河下游附近,其他地区县级政区大多沿河流零星分布。总体上,两汉时期因南北经济、人口及政治等因素差异,县级政区的分布密度呈北密南疏的特征。

与两汉相比,因西晋疆域有所收缩,故其设县地域的分布也向内缩进。表现最明显的是北方地区,西晋设县地域分布向南收缩至长城以南地区(图1a)。而南方县级政区的分布呈不断密集增加的状态,因这一时期北方地区动荡不安,相对安定的南方地区得到较大开发。与东汉相比,西晋在今江西、浙江及四川盆地县级政区的设置和空间分布均有所增加(图1a)。分布密度上,分布最集中的地区在今华北平原,中南地区县级政区的空间分布较均匀,而东南及西南县级政区的分布较稀疏,今福建南部与广东东部地区,因开发程度较低且人口稀少,基本无州县设置。

#### 4.2 隋唐至辽宋金时期县级政区主要向西北和西南地区扩展,后期有所内缩

与西晋相比,隋代设县地域的分布变化最大的在北部及西南,因隋代对突厥的大力出击,北部疆域有所扩展,故设县地域较西晋向北又有所扩展。而西南地区,因当地少数民族势力长久经营,中原王朝的实际管理较难深入,隋之设县地域在西南收缩至今云贵高原东部。县级政区的分布密度上,今河南、河北南部及山东地区最为密集,福建、贵州、湖南及甘肃较稀疏(图1b)。此外,四川东部、山西南部及陕西中部与南部县级政区的分布也较为密集,主要是受自然因素影响:四川东部地处成都平原,地势平坦;山西南部因汾水流经,有水资源保障;陕西中部与南部处于关中盆地与汉水谷地,渭水、洛水等河流流经;而秦岭横亘,导致陕西中部与南部间县级政区设置出现空白区。

与隋相比,唐代县级政区的向外扩展主要集中在西北的今新疆以及南部的今越南北部地区。据《隋书·地理志》,隋代疆域“东、南皆至海,西至且末,北至五原。”<sup>⑩</sup>隋代疆域最西达到且末(今新疆且末)地区,而《新唐书·地理志》载盛唐之疆域“东至安东,西至安西,南至日南,北至单于府”<sup>⑪</sup>,天宝年间盛唐疆域最西达到安西都护府。相比隋代,唐代设县地域在今新疆地区向北有所扩展。天宝十三年(754年)此地设有安西与北庭两个都护府,北庭都护府下辖有县,地理位置比隋代且末更北、更西。《隋志》只提到“南至海”,并无具体说明。唐代在其最南部的县级政区分布比隋代狭长状且布局更为密集,隋代在这一地区设交趾等6郡36县,唐代则设置了安南都护府,领9郡43县。内地县级政区设置的扩展则表现在今浙江、广西及贵州东北部(图1b)。县级政区的分布密度上,与隋代相差不大,今河北南部、河南、山西及四川东部分布密集,湖南、江西等地的分布较稀疏。

辽宋金时期,除辽、北宋与金、南宋先后南北对峙,还有西夏、西州回鹘、大理及吐蕃等政权环伺,因此总体上这一时期县级政区的空间分布较唐代有所内缩。与唐相比,辽、北宋时期设县地域内缩最突出的是在西北,唐代在今新疆地区设置的都护府及相关郡县,因辽、北宋时期黑汗、西州回鹘等政权的崛起而尽数失去。但因西夏也有县级政区设置,故西北部向内缩进至今甘肃地区。南部由于安南独立,县级政区的分布在南段向北内缩至今两广地区。不过,县级政区在东北有所扩展,辽代发祥地在今西拉木伦河流域,随着辽代对东北地区的开发力度加强,设置了诸多州县(图1b)。此外,与唐相比,北宋在东部增置了许多州县,东部县级政区的分布比唐代密集的多。总体而言,辽、北宋与金、南宋时期县级政区的空间分布格局变化不大。从分布密度看,两个时期的密集区均在今华北平原,西南地区较稀疏。

⑩ (唐)魏征等撰.《隋书》卷二十九,地理志.北京:中华书局,1973:808.

⑪ (宋)欧阳修.《新唐书》卷三十七,地理志.北京:中华书局,1975:960.

### 4.3 元明清时期县级政区的空间扩展集中在清代,扩展地域集中于西北和东北地区

与金、南宋时期相比,元代疆域虽然空前扩展,但元代行政区划制度较为混乱,县级政区的地域分布较金、南宋时期并无大规模扩展。岭北行省实行蒙古汗国时期游牧部落的管理模式,设省后仍袭之,无领县;甘肃行省领七路、二直隶州、五属州,亦无领县。就局部变化地区而言,县级政区设置的地域扩展最明显的是西南,云南行省的设置使这一地区结束之前诸多政权轮番管理的不稳定局面,正式成为中央政区直辖之地。东北地区,虽然辽阳行省地域范围比金代更大,但其下领县较少,县级政区在东北地区的分布较辽金稀疏并缩进了许多。从县级政区的分布密度看,黄河中下游地区县级政区的空间分布较为集中,淮河以南地区县级政区的分布较为均匀(图1c)。

与元代相比,明代县级政区的分布向外扩展较少,主要变化集中在内地两京十三布政使司中,表现为各布政使司县级政区的分布密度增加。明代在今广西西部、四川东部、江西北部与福建西部等地区县级政区的分布密度都有所增加(图1c)。北直隶、河南布政使司县级政区的设置最为密集,贵州、云南两布政使司县级政区的分布则较稀疏。此外,各布政使司辖域内的县级政区分布,最不均匀的是四川,四川辖有的107个县绝大部分集中在成都平原及周边。在沿袭前代建置的基础上,明代对川西并无过多开发,且川西地处高原、山川纵横,县级政区设置较少。

与明代相比,清代县级政区向外扩展的地区主要集中在今新疆、东北、青海及甘肃地区。明代这些地区有的不归中央直接管辖,有的只设了羁縻都司卫所,并无州县,而清代则在这些地区建省设县。内地县级政区的增设主要集中在西南及台湾,明代云贵川3个布政使司共管辖152个县级政区,而清代云贵川3省管辖284个县级政区,增长近1倍。此外,明代在台湾无府县设置,清代则先后在此设台湾府、台湾省,下辖若干增设的县级政区。清代从收复台湾(1683年)到清末(1911年)的229年间,共增设432个县级政区<sup>[29]</sup>,是历代力度最大的。从县级政区的分布密度看,直隶、河南、江浙、成都平原、陕西关中盆地及山西汾河流域等地最密集(图1c)。

### 4.4 中华民国以来县级政区设置较为活跃,集中在西北、西南以及内陆增设等方面

与清代相比,中华民国时期县级政区的设置又进一步向边疆地区扩展,主要集中在今内蒙古、新疆及东北地区。长城以北县级政区设置的空间扩展明显,原因为清代前期在内、外蒙古及西藏等地区实行少数民族的管理体制,如在外蒙古地区设定边左副将军(乌里雅苏台将军),西藏地区采取驻藏大臣与班禅、达赖共同管理等,无州县建置。中华民国时期,随着绥远省及辽北、热河等省的建立,设县数量有所增加。就内地县级政区的空间扩展而言,主要集中在今四川西部、西藏东部及云南南部,主要因为行政建置的增加,如四川西部设西康省,下辖48县及4个设治局。从县级政区的分布密度看,中华民国时期县级政区分布最密集地区是今河北、河南两省,成都平原、关中盆地及长江三角洲地区,西藏、青海及内蒙古的空间分布最稀疏,湖南中部及湖北西北地区山脉及林区较多,县级政区设置也较稀疏(图1d)。1949年中华人民共和国成立后,1960年1月7日经国务院批准,西藏自治区改相当于县一级的宗和谿卡为县,填补了中华人民共和国陆地最后一块未设县的省级空白区域。

## 5 历代县级政区设置的时空演变特征与规律

### 5.1 从长时段演变看,明代以前县级政区设置呈平稳波动,清代以来增量明显

纵观中国行政区划变迁史,不论历代高层政区、统县政区如何演化,“县”从设立至

今未被撤销过,表现出极强的稳定性。县级政区层面,“县”始终占据主体地位,历史时期其他占少数的县级政区通名还有“道”“侯国”“军”“城”“监”“散厅”“散州”“设治局”等8个。不管历代县级政区的名目如何繁多,“县”在县级政区中的比例长期保持在80%以上,居于绝对主体地位,隋代、明代还达到100%。由图2可见,中国历代县级政区数量总体上呈增长趋势,西晋到隋与元明时期是县级政区数量变动的两个小波谷。波谷正处于中国政区层级发生历史循环的转折期<sup>[20]</sup>。明清以后,尤其是清代以来,随着疆域版图的扩展奠定以及边疆、内地边缘区的不断开发,县级政区数量快速增长。



图2 中国历代县级政区数量变化趋势

Fig. 2 Change trend of the number of county-level administrative units in Chinese history

明清时期,因人口快速增长并向山区流动,地方“争地”的现象频增,一直到雍正年间,中央才大规模在广西、云南、贵州等地推进改土归流,广泛推行了府厅州县的管理体制,至今也还不到300年。东北、新疆、台湾的县制推广,晚清以后才逐渐开始,而1928年以后,内外蒙古、宁夏、青海等地才逐步建省,并广泛推行县制以支撑高层政区和统县政区。西藏一直到20世纪60年代才实行以县制为主体的地方治理模式。自秦代开始确立的“郡县制的国家管理体制”,一直持续到1965年才基本完成。郡县制在中国的推广从秦代一直持续到现代,其所体现的中央集权为特色的“中央—地方”关系,对当下中国的国家治理体系仍发挥着根本性作用。而从统县政区的管辖幅度(辖县数量)看,历史时期基本呈下降趋势(图3)。这符合历代统县政区的幅员范围逐渐缩小的规律,也表明历史上中央集权在对地方的控制上,力度在持续加强。

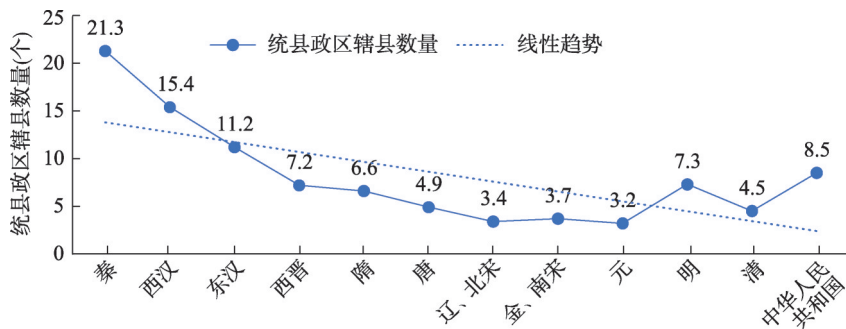


图3 中国历代统县政区平均辖县数量变化趋势

Fig. 3 Change trend of the average number of counties under the jurisdiction of administrative units that govern county in Chinese history

5.2 从空间扩展看,县级政区设置伴随着开疆拓土而增加,伴随着精细化治理而分设

长时段视域下,中国县级政区的设置是以黄河中下游地区为中心起点逐渐向外扩展,各区域内部县级政区的分布密度逐渐增加的空间过程。本文采用标准差椭圆模型,确定正北方(12点方向)为0°,顺时针旋转,对椭圆转角( $\theta$ )进行测算。从表2可见,标准差椭圆转角表现出以唐代为分界点,总体呈现出“减小—增大—减小”(68%)和“减小—增大”(95%)两种变化趋势,在两种情况下唐代均为转角度数最小的朝代。转角度数分别在33.50°~81.94°(68%)和8.37°~51.37°之间(95%),这表明秦代至唐代,中国县级政区的空间分布总体呈现出由东北—西南走向朝偏北—偏南走向转变;唐代至今,转角 $\theta$ 增加了48.44°(68%)和43.34°(95%),县级政区的空间分布逐渐朝偏东—偏西方向转变。这一过程,与过去2000年中国经济重心的迁移趋向以及中国经济的空间分异过程基本相符<sup>[30]</sup>。

表2 中国历代县级政区空间分布的标准差椭圆参数

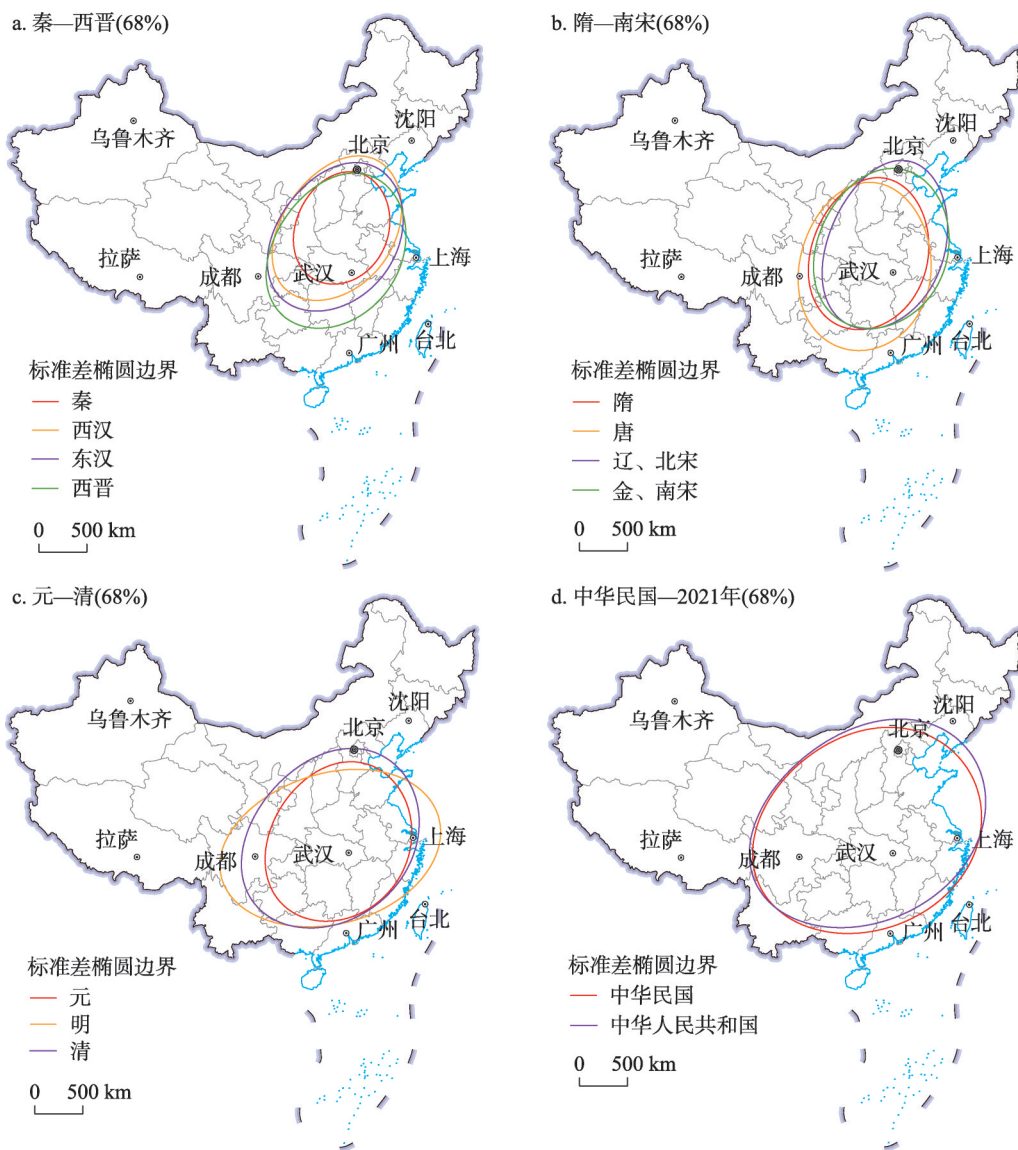
Tab. 2 Standard deviation ellipse parameters of spatial distribution of county-level administrative units in Chinese history

时代	转角 $\theta$ (68%)	转角 $\theta$ (95%)	X轴标准差(68%)	Y轴标准差(68%)	X轴标准差(95%)	Y轴标准差(95%)
秦	59.12	24.62	479	596	958	1192
西汉	58.19	36.14	567	822	1134	1644
东汉	59.78	36.72	608	839	1216	1678
西晋	58.09	33.64	644	860	1288	1720
隋	42.67	16.81	596	799	1192	1597
唐	33.50	8.37	660	878	1320	1757
辽、北宋	41.17	18.92	602	898	1203	1795
金、南宋	53.85	14.80	623	841	1341	1682
元	62.37	14.31	594	841	1449	1682
明	81.94	38.13	624	843	1420	1837
清	66.00	34.71	814	999	1627	1998
中华民国	76.47	41.70	1014	1148	2096	2298
中华人民共和国	73.66	51.71	1021	1229	2042	2458

从主辅轴之比来看,辽、北宋时期的主辅轴之比最大,在68%和95%集聚水平下均为1.49,并且秦代到辽、北宋时期,主辅轴之比呈逐步增大的特征,表明该阶段县级政区空间分布在主轴上的聚集趋势强于辅轴上的集聚;中华民国时期的主辅轴之比最小,分别为1.13(68%)和1.20(95%),且辽、北宋至今,主辅轴之比呈减小趋势,表明该阶段县级政区空间分布在辅轴上的聚集趋势强于主轴上的集聚。同时说明该阶段中国县级政区空间分布已趋向于圆形结构(图4d、图5d),体现了县级政区逐渐完全充实中国疆域版图的过程。

总体上,秦代以来中国县级政区的标准差椭圆覆盖范围逐渐增大,表明中国县级政区的区域分布不断向外扩展的总态势。具体而言,秦代县级政区集中分布在今河南、山东、山西、陕西、河北等黄河中下游地带(图4a),秦代至西晋,设县区域逐步向西南扩展(图4a、图5a)。隋代开始,设县区域同时向北方和西南扩展,辽、北宋时期向北方扩展最为明显,而唐代在西南地区的设县范围明显高于之前的朝代(图4b、图5b)。元代以来,县级政区的分布范围进一步扩展,集中在北方,东北和西北表现得都很显著,明清时期县级政区在偏东—偏西方向上的空间分布继续扩展(图4c、图5c)。而边疆大





注：历代中央政府设置的县级政区均分布于现今中国版图范围内，故底图采用自然资源部标准地图服务网站GS(2019)1819号标准地图制作，该地图反映的国界和省界是现今状况。

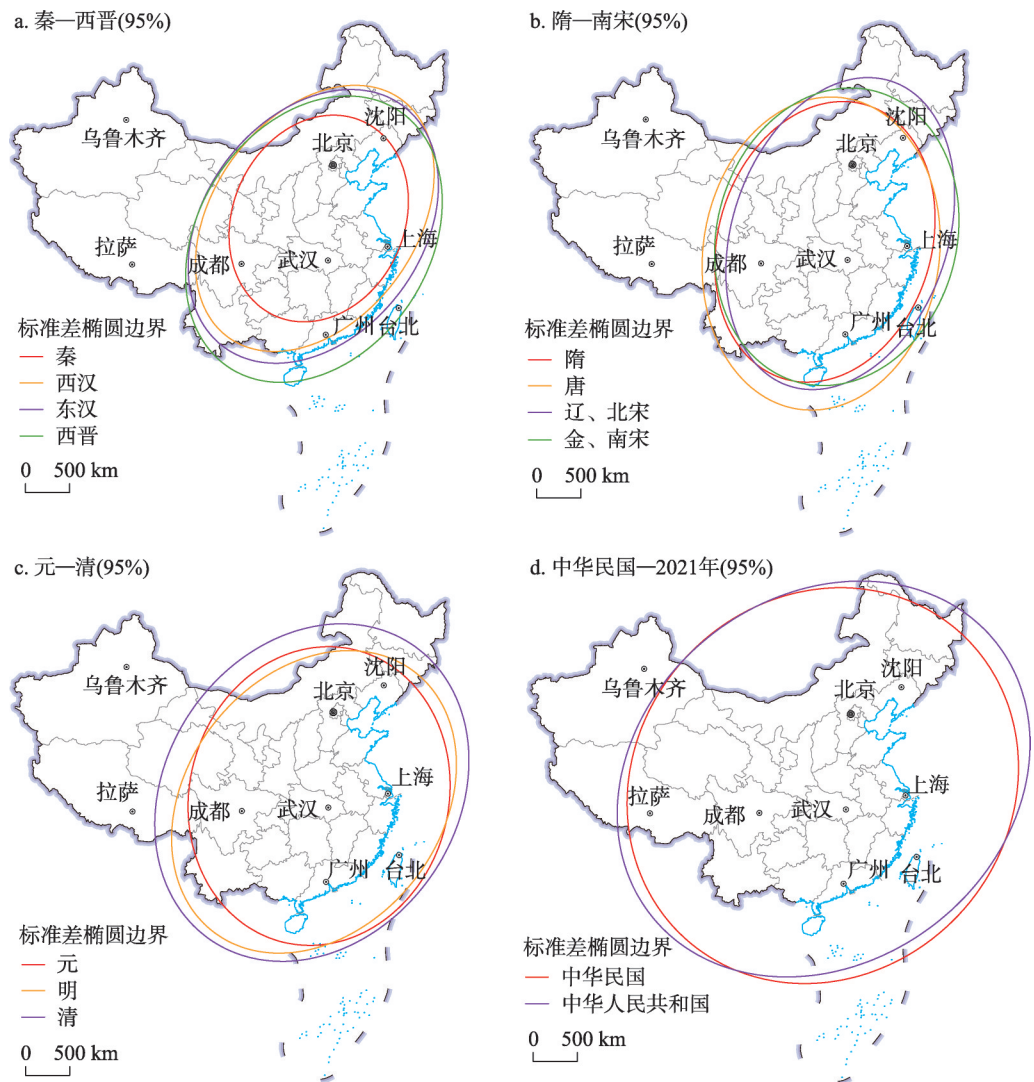
图4 中国历代县级政区空间分布的标准差椭圆(68%)分析

Fig. 4 Analysis map of standard deviation ellipse (68%) of spatial distribution of county-level administrative divisions in Chinese history

量县级政区的设置是清代尤其是近代（中华民国）以来真正推进的，标准差椭圆面积显著增大（图4d、图5d）。这和清代以后向西北西南地区开疆拓土、加大东北开发力度、中华民国边疆建省直接相关，同时和内地人口规模扩大、治理繁重而析分设县有一定关系。各个朝代中，县级政区一直发挥着实施基层治理和维护社会稳定的重要作用。

### 5.3 历代县级政区设置时空变动与当时社会经济发展格局相吻合

过去2200年中国县级政区设置的时空过程可以很好地体现“创建县治”与地区开发程度的关系，也是反映人口/经济重心变化的重要指标。西汉末期，中国南北方人口分布仍极不平衡，关东地区（北自渤海湾沿燕山山脉，西以太行山、中条山为界，南自豫西



注：历代中央政府设置的县级政区均分布于现今中国版图范围内，故底图采用自然资源部标准地图服务网站GS(2019)1819号标准地图制作，该地图反映的国界和省界是现今状况。

图5 中国历代县级政区空间分布的标准差椭圆(95%)分析

Fig. 5 Analysis map of standard deviation ellipse (95%) of spatial distribution of county-level administrative divisions in Chinese history

山区循淮水，东抵海滨）以占全国（不含西域都护辖区、海南岛）面积11.4%的土地承载了全国60.6%的人口，而人口密度最低的若干郡国大多位于南方地区<sup>[31]</sup>，北方县级行政建置的分布密度远高于南方。随着南方社会经济逐渐发展，尤其是永嘉之乱使黄河流域遭受重创，大批北方人民侨居淮河以南的“地广野丰”之地，促进了南方的开发与县级政区的设置。隋代南北方的人口已相差不多，安史之乱前，南方经济发展水平已接近北方。而后，安史之乱使北方经济再受重创，南北经济格局发生逆转，再次掀起了北民南移的浪潮。唐代元和年间，北方关内、河东、河南、河北四道户数约86万，而南方山南、剑南、江南、岭南四道户数为150余万<sup>[32]</sup>，人口分布重心已转移到南方，南方经济发展超过北方，成为财政赋税的主要来源地。

通过计算不同时期中国县治分布的标准差椭圆重心发现,秦代以来中国县级政区设置的重心在 $111.19^{\circ}\text{E}\sim 113.73^{\circ}\text{E}$ 、 $31.09^{\circ}\text{N}\sim 34.75^{\circ}\text{N}$ 之间变动。相对于2021年中国几何中心( $103^{\circ}\text{E}$ ,  $36^{\circ}\text{N}$ ),在东西方向上,辽、北宋时期偏离程度最大,偏离量为向东 $10.73^{\circ}$ ;在南北方向上,明代的偏离程度最大,偏离量为向南 $4.91^{\circ}$ 。这表明辽、北宋时期,东部沿海地区的开发程度显著提高,而元明以后,南方社会经济进一步发展,与北方差距持续拉大,明代南直隶赋税为北直隶的近10倍,占全国赋税近1/3。长时段观测下,中国历代县级政区设置的重心均位于当前几何中心东南方向,东西方向距离几何中心的偏离量呈现出“减小—增大—减小”的趋势,南北方向则呈现出“减小—增大—减小—增大”的循环交替趋势。人口/经济重心的移动过程客观地反映在了行政区划的空间分布及其演变过程上<sup>[30]</sup>。截至2021年,“胡焕庸线”东南部地区县级政区数量约占全国的80%。

同时,县级政区设置的时空过程也在一定程度上反映了历代政治格局和军事形势的变化。行政区划作为一种政治统治和地方治理的手段,统治者通过设治安民、拱卫边疆的例证很多。历代京畿地区州县较密集,等第也高;边疆地区因地缘政治不稳定,军事形势复杂,成为历代县级政区设置摇摆伸缩频繁的地带。像西汉郡国的增设与划小、王莽改制、南北朝州的滥置、唐代岭南道州县的增设、辽金北方州县的增设等,是统治者运用政治手段集中、大规模调整县级政区设置的情形,造成行政区划格局的“突变”<sup>[26]</sup>。此外,历代县级政区的设置,尤其是早期社会,人们倾向于逐水而居、平地开垦,县级政区分布体现了区域自然地理(地形地势、水源等)条件的分异。历史上也不乏自然条件变化(如自然灾害)而导致撤县、政区迁治的情况<sup>[33]</sup>,政区的设置与调整是探讨不同历史时期人地关系变化的一个重要切入口。

## 6 结论与讨论

(1) 作为基层政区,县级政区是中国历代最稳定的政区层级。从秦代统一以后在全国实行郡县二级制,到现今实行的“省—县—乡”三级行政区划制度,县制已稳定运行2200多年。过去2200年中国政区在二级制与三级制往复循环的过程中,高层政区与统县政区的幅员、数目及统辖关系变化均有较大变化,而县级政区的数目及其幅员、边界、治所等地理要素均变化很小,表现出很强的稳定性与历史继承性。

(2) 中国历代县级政区数量总体上呈波动性增长趋势。唐代与清代县级政区设置的数量较多,达到两个历史峰值,西晋到隋代与元明时期是县级政区数量变迁的两个小波谷。明清以后,尤其是近代以来,县级政区数量持续快速增长。1978年以后,“市”“市辖区”等城市型政区迅速增加,改变了历史上县级政区的占比结构,目前“县”在县级政区中的主体地位明显衰弱,占比已达历史最低值。从历史时期统县政区的管辖幅度(辖县数量)看,基本呈下降趋势,与历代统县政区幅员范围逐渐缩小的规律一致。

(3) 中国县级政区的设置总体上呈向四周扩展的趋势。以黄河中下游地区为中心起点逐渐向外扩展,东、南为主要扩展方向,同时各区域内部设县密度逐渐增加。晚清近代以来,东北、内蒙古、青海、西藏、台湾等既往未设县的地区,县级政区设置迅速扩展,50余年的短时间内即完成了县制填满中国疆域版图的历史进程。设县分布上,黄河中下游地区(今河南、河北南部及山东等地)历代均为设县高密度区,隋唐时期以后,长江下游及三角洲附近也成为县级政区设置高密度区。边疆地区设县稀疏,也是历代县级政区设置摇摆伸缩频繁的地带。



(4) 中国历代县级政区的空间变动与当时的社会经济发展水平变动基本相吻合。长时段下观测中国县级政区设置的时空过程,可以反映历代人口/经济重心、政治格局、军事形势的变化趋势。秦代至唐代,中国县级政区的总体分布呈现由东北—西南走向朝偏北—偏南走向转变;唐代至今,县级政区的空间分布逐渐朝偏东—偏西方向转变。过去2200年,县级政区设置的重心在 $31.09^{\circ}\text{N}\sim 34.75^{\circ}\text{N}$ 、 $111.19^{\circ}\text{E}\sim 113.73^{\circ}\text{E}$ 之间变动,县级政区设置重心的变化,与历史上人口/经济重心的迁移过程相吻合。

本文在时间维度上,比较准确地复原了历代县级政区的设置过程和数量变化;空间维度上,揭示了历代县级政区设置的地域分布和空间扩展过程。一定程度上弥补了CHGIS数据不全、更新较慢以及既往一些研究没有从原始史料获取数据、误差较大的问题。作为一项长时段、大尺度的基础性研究,希望能发挥历史地理学的学科优势,与现代地理学实现无缝衔接。当然,不能忽视的是,在“历史中国”的空间范围内,由于设置年代不一、数据缺失、考证难以齐全,本文的研究对象,除辽、金以外,目前仅限于历代中原王朝设置的县级政区,未能将唐代南诏、宋代大理、西夏以及明清西藏、内蒙古等地的类同于县级政区的管理模式全部纳入。“历史中国”范围内所有民族与政权因俗而治、因地制宜的行政设置,都应是中国政治地理过程的有机组成部分,有待于今后继续改进与深入研究。

“郡县治,天下安”<sup>[34]</sup>。“县”长期是中国最稳定的基层政区与地方治理的核心单元。近代市制确立后,“市”迅速充实了中国行政区划体系,“县”正逐年减少,从1949年中华人民共和国成立初期的2067个减少到2021年的1302个,年均减少10个左右。不同历史时期,行政区划设置具有不同的发展导向,但保证国家安全和政治稳定是亘古不变的考量因素。新时代的中国城镇化进程不断加快,交通通讯条件日新月异,自然地理要素和环境障碍对行政区划的影响越来越小,为县级政区分设、建制变更以及优化重组提供了便利条件<sup>[35-36]</sup>。但需要说明的是,无论政区形式如何改变,市、区、县的空间尺度都是县域,县级政区的本质仍然稳定不变。2022年政府工作报告中提出“严控撤县建市设区”的重大决策,2022年6月22日中央全面深化改革委员会第二十六次会议审议通过了《关于加强和改进行政区划工作的意见》,文件强调:“要坚持行政区划保持总体稳定,做到非必要的不调、拿不准的不动、时机条件不成熟的不改。”以此为契机,撤县建市设区的行政区划调整将进一步规范化、科学化,中国县级政区体系优化将进入新的发展阶段。

从历代县级政区的演变过程看,无论是行政层级、管辖幅度与行政边界的确定还是行政驻地的选择,都是在长期的自然地理、政治经济格局和历史发展过程中形成的。县域,经过2200多年的历史演进,早已成为政治、经济、文化各个方面都具有基础作用和稳定地位的社会场域,也保存着千家万户的乡土记忆和各具特色的地域文化。县制既是承载着中华文明的历史文化遗产,又必须适应空间治理和区域发展的新需求。历史经验启示我们,行政区划调整需要因地制宜、因时制宜并循序渐进、因势利导,而不应人为地设置时间表。发挥好行政区划设置与调整的资源效应<sup>[37]</sup>,妥善处理好城市型政区与地域型政区合理并存的问题,是今后县制优化改革的重要方向。

致谢:审稿专家对本文的资料来源、图表形式、结果分析、结论梳理等方面均提出了中肯的修改意见,谨此致谢!

## 参考文献(References)

- [1] 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.]
- [2] 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.]
- [3] Zhou Zhenhe. Conversion in the paradigm: The progress from evolutionary geography, administrative geography to political geography. *Journal of Huazhong Normal University(Humanities and Social Sciences)*, 2013, 52(1): 111-121. [周振鹤. 范式的转换: 沿革地理—政区地理—政治地理的进程. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2013, 52(1): 111-121.]
- [4] Zhou Zhenhe. Three stages of the origin of the county system. *Journal of Chinese Historical Geography*, 1997, 12(3):30-42. [周振鹤. 县制起源三阶段说. *中国历史地理论丛*, 1997, 12(3): 23-38.]
- [5] 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.]
- [6] Zhang Weiran. Mr. Tan Qixiang's five-star articles and their academic value. *Tribune of Social Sciences*, 2005(3): 119-124. [张伟然. 谭其骧先生的五星级文章及学术活性. *社会科学论坛*, 2005(3): 119-124.]
- [7] Zhao Yicai, Wang Kaiyong. The adjustment pattern of counties in Qing Dynasty. *Journal of Chinese Historical Geography*, 2022, 37(4): 96-107. [赵逸才, 王开泳. 清代县级政区的调整模式. *中国历史地理论丛*, 2022, 37(4): 96-107.]
- [8] Zou Yilin. The evolution of the concept of territory in Qing Dynasty. *Historical Geography*, 2010, 24: 41-53. [邹逸麟. 论清一代关于疆土版图观念的嬗变. *历史地理*, 2010, 24: 41-53.]
- [9] Zhou Zhenhe. The significance of the study on the history of administrative division. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 2001(2): 44-49. [周振鹤. 行政区划史研究的重要意义. *上海行政学院学报*, 2001(2): 44-49.]
- [10] 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.]
- [11] Cao Erqin. Prefectures and their distribution in Qin Dynasty. *Journal of Chinese Historical Geography*, 1990, 5(4): 97-113. [曹尔琴. 论秦郡及其分布. *中国历史地理论丛*, 1990, 5(4): 97-113.]
- [12] Cao Erqin. The establishment and distribution of prefectures and counties in Han Dynasty. *Journal of Chinese Historical Geography*, 1991, 6(4): 163-192. [曹尔琴. 汉代州郡的设置及其分布. *中国历史地理论丛*, 1991, 6(4): 163-192.]
- [13] Cao Erqin. The evolution of administrative divisions in Sui and Tang Dynasties. *Journal of Chinese Historical Geography*, 1992, 7(1): 171-190. [曹尔琴. 隋唐时期行政区划的演变. *中国历史地理论丛*, 1992, 7(1): 171-190.]
- [14] Cao Erqin. The establishment and distribution of administrative divisions in Song Dynasty. *Journal of Chinese Historical Geography*, 1992, 7(3): 71-88. [曹尔琴. 宋代行政区划的设置与分布. *中国历史地理论丛*, 1992, 7(3): 71-88.]
- [15] Guo Zhaoqi. On Regional Expansion of Counties during China's History Period [D]. Beijing: Renmin University of China, 2017. [郭照启. 中国置县地域的扩展研究[D]. 北京: 中国人民大学, 2017.]
- [16] Jin Shuting, Li Bo, Yang Yongchun, et al. The distribution of cities in China and its influencing factors. *Geographical Research*, 2015, 34(7): 1352-1366. [金淑婷, 李博, 杨永春, 等. 中国城市分布特征及其影响因素. *地理研究*, 2015, 34(7): 1352-1366.]
- [17] Jin Shuting, Li Bo, Yang Yongchun, et al. The spatial pattern evolution of the county administrative region in China based on the perspective of Geography. *Economic Geography*, 2015, 35(1): 29-37. [金淑婷, 李博, 杨永春, 等. 地学视角下的中国县级行政区空间格局演变. *经济地理*, 2015, 35(1): 29-37.]
- [18] Tan Qixiang. The history of China and the Chinese territory. *China's Borderland History and Geography Studies*, 1991, 1(1): 34-42. [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): 34-42.]
- [19] 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.]
- [20] Zhou Zhenhe. *General History of Administrative Divisions in China*. Shanghai: Fudan University Press, 2007. [周振鹤. *中国行政区划通史*. 上海: 复旦大学出版社, 2007.]
- [21] Ministry of the Interior. *Brief List of Administrative Divisions of the Republic of China*. Shanghai: The Commercial Press, 1947. [内政部. *中华民国行政区域简表*. 上海: 商务印书馆, 1947.]
- [22] Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China. *The brochure of Administrative Division of Township in P. R. China 2021*. Beijing: China Social Publishing House, 2021. [中华人民共和国民政部. *中华人民共和国乡镇行政区划*

- 划简册. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.]
- [23] 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.]
- [24] Tan Qixiang. A new examination of Qin Prefectures//Changshui Collection (First Volume). Beijing: People's Publishing House, 1987. [谭其骧. 秦郡新考. 长水集(上册). 北京: 人民出版社, 1987.]
- [25] Zhang Xintong. Study on the Rural System in Qin and Han Dynasties. Beijing: China Social Sciences Press, 2019. [张信通. 秦汉里治研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2019.]
- [26] Xue Yaling, Hua Linfu. Gradual change and abrupt change: An analysis of the evolution of high-level administrative divisions in Chinese history. Research on Development, 2016(2): 1-12. [薛亚玲, 华林甫. 渐变与突变: 中国历史上高层政区演变分析. 开发研究, 2016(2): 1-12.]
- [27] He Xianming. The Reform of Provincial Governing County: Performance Expectation and Path Selection: A Case Study Based on Zhejiang. Shanghai: Xuclin Press, 2009. [何显明. 省管县改革: 绩效预期与路径选择: 基于浙江的个案研究. 上海: 学林出版社, 2009.]
- [28] Hou Xiaorong. The Geography of the Administrative Division in Qin Dynasty. Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2009. [后晓荣. 秦代政区地理. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.]
- [29] Zhao Yicai, Wang Kaiyong, Hua Linfu, et al. Spatial and temporal changes and evolution mechanism of county-level administrative division adjustment in the Qing Dynasty. Acta Geographica Sinica, 2022, 77(12): 2972-2990. [赵逸才, 王开泳, 华林甫, 等. 清代县级行政区划调整的时空变动与演化机理. 地理学报, 2022, 77(12): 2972-2990.]
- [30] Gong Shengsheng, Xiao Kemei. A quantitative study on the spatio-temporal changes of China's economic centers of gravity for the past 2000 Years: A proxy analysis based on population and city data. Scientia Geographica Sinica, 2021, 41(9): 1587-1597. [龚胜生, 肖克梅. 两千年以来中国经济重心变迁的量化分析: 基于人口和城市数据的代用分析. 地理科学, 2021, 41(9): 1587-1597.]
- [31] Ge Jianxiong. The History of Chinese Population. First Volume. Shanghai: Fudan University Press, 2002. [葛剑雄. 中国人口史: 第一卷. 上海: 复旦大学出版社, 2002.]
- [32] Wang Yumin. The rise and fall of the proportion of household registration in the north and south of the Tang Dynasty. Journal of Shanghai Normal University (Philosophy & Social Sciences Edition), 1992(4): 34-46. [王育民. 论唐代南北方户口分布比重的消长. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 1992(4): 34-46.]
- [33] 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.]
- [34] Xi Jinping. Speech at meeting with the secretaries of the national outstanding county party committees. Qiushi, 2015 (17): 3-4. [习近平. 在会见全国优秀县委书记时的讲话. 求是, 2015(17): 3-4.]
- [35] 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.]
- [36] 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.]
- [37] Wang Kaiyong, Chen Tian, Liu Yi. New discussion and reflection on "Administrative division itself can be seen as a resource". Geographical Research, 2019, 38(2): 195-206. [王开泳, 陈田, 刘毅. “行政区划本身也是一种重要资源”的理论创新与应用. 地理研究, 2019, 38(2): 195-206.]

## Spatio-temporal process and pattern of the establishment of county-level administrative divisions in China in the past 2200 years

ZHAO Yicai<sup>1,2</sup>, WANG Kaiyong<sup>1</sup>, ZHAO Biao<sup>3</sup>, WANG Fuyuan<sup>1</sup>

(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; 3. Institute of Borderland Studies, CASS, Beijing 100101, China)

**Abstract:** The historical evolution of administrative divisions is an important part of historical geography and political geography. The research of the change process of administrative units is the basis of the history of administrative divisions, and the restoration and analysis of the whole process of the evolution of administrative divisions over a long period of time in history is the basic support for exploring the law and governance ability of local administrative system change. Based on the original historical documents such as the official history and geographical records of past dynasties, this paper combs the characteristics of the long-term evolution process and spatial pattern change of China's county-level administrative units in the past 2200 years (221BC-2021). The research results show that: (1) The number of county-level administrative units in Chinese history generally shows an increasing trend, but the total number is basically stable. The Tang and the Qing dynasties had a large number of counties, reaching two peaks. Since the Ming and Qing dynasties, especially since modern times, the number of county-level administrative units has continued to increase, which reflects the historical process of border development and county system expansion. (2) In the historical period, the scope of jurisdiction (the number of counties under the jurisdiction of administrative units that govern county) mainly shows a shrinking trend. The average number of counties under the jurisdiction of the administrative units that govern county decreased from 21.3 in the Qin Dynasty to 8.5 in 2021. (3) In the past 2200 years, the establishment of county-level administrative divisions shows a trend of spatial expansion, but there was partially inward contraction in the Xijin, Liao, Song and Jin dynasties. The counties in the historical periods mainly started from the middle and lower reaches of the Yellow River and gradually expanded outward. The density of counties within each region continued to increase. (4) The middle and lower reaches of the Yellow River (Henan, Southern Hebei, Shandong and other places) have long been high-density regions with counties. The density of counties in the Chengdu Plain, Guanzhong Basin and Fenhe River Basin is also relatively high. (5) In the past 2200 years, the center of gravity of county-level administrative divisions has changed by about 3° in the north-south and east-west directions, both of which are located to the southeast of the current geometric center of China. The changes in the center of gravity of the county-level administrative divisions in Chinese history is of great geographical significance, which is basically consistent with the migration process of the population / economic center of gravity in the historical periods.

**Keywords:** county; county-level administrative division; administrative units that govern county; the history of China; spatio-temporal pattern; evolution characteristics; China