

# 中国郡县版图：大一统国家的形成与发展

为何自秦汉以来，中国一直是“一国两制”？

2003年，我去阿拉善，有两个同行的蒙古族学者说起：“你们”（即汉族知识分子）老是从中原的角度看长城以外，你们怎么不从边疆的角度看看中原？这让我想起了康熙的一段话。康熙时期，长城受损很严重，很多汉族大臣上书要修长城，但康熙说（大意）：长城内外都是我的子民，我们都好好地善待他们，何必必要修长城呢？对照一下明朝，明太祖朱元璋在留给子孙的《皇明祖训》中，列出了十五个不征之国，包括朝鲜、日本、大琉球、小琉球、安南等地，理由是这些国家“皆限山隔海，僻在一隅”，“得其地不足以供给，得其民不足以使令”。

农耕民族的皇帝要的是能种庄稼的农民、能耕种的土地；凡是不能种庄稼的或者能种庄稼但生产成本很高的地方，都不要。显然，朱元璋的大一统概念和康熙的大一统概念并不一样。那么，我们这个国家如何推动大一统版图的统一，如何把中原的郡县制扩展到现在的版图？中国历史上多民族不断融合以及多民族治理经验不断融合，进而形成大一统国家的有效治理的过程，非常值得研究。这是一个庞大的问题，我在这里只能梳理出一些轮廓。

## 01、“大一统”的三大板块

今天的中国，按照自然地理学的概念可以分为三大板块。从这个角度看，把这三个板块合起来叫“大一统”。

第一个板块是“胡焕庸线”（即黑河/瑛珲-腾冲线）以东。这一地区大体上是东南季风区，也叫太平洋季风区，是全球最大、最好的一个季风区。这一地区最重要的自然特点就是雨热同期，季风刮到哪里，哪里就“春风化雨”，可以开始种庄稼了。如果每年风调雨顺，就能国泰民安。相应的，水利建设就是它的重中之重。而影响印度的印度洋季风就不是这样，印度洋季风区的气候特点是雨热不同期，三、四、五月是热季，六、七、八月是雨季，这对农业生产非常不利。我国云南、贵州的一部分和雅鲁藏布江河谷一带也属于印度洋季风区。

正是在受太平洋季风影响的这个自然地理板块上，华夏民族生息繁衍，从黄河流域、长江流域开始成长，往南逐渐扩展到珠江流域，往北逐渐扩展到辽河流域。大约在秦汉末，农业种植开始突破辽河流域，但主要仍在辽西一带，辽河上仍然是牧区。辽河因此成为游牧和农耕这两种生产方式不断冲突、融合的交界地带。夏、商、周、秦的版图变迁，都是在东南季风带内的扩展，最终形成了一个完备的农业形态的国家。

第二个板块是西北干旱区。它的地貌包括草场、沙漠、戈壁。祁连山等山脉一直蔓延到整个新疆，围绕高山的积雪融水，形成了绿洲农业，我将之命名为“全流域灌溉的绿洲农业”。其他地方的农业也有灌溉，但这里不依靠灌溉就没有别的水源，所以叫“全流域灌溉”。这一板块也一直是农牧交错地带。绿洲的定居点可以为游牧部落提供必要的粮食蔬菜，因此成为北方游牧部落兴起后争夺的重点区域。汉唐以来，中华民族也在这些征战过程中不断融合、逐渐扩大。这一板块再往北基本上就是牧区了，从大兴安岭、内外蒙一直延续到乌克兰以西这一大片地带，大致属于草原带，历史上的游牧民族大多在这里兴起。

在漫长的历史中，这个地带的古代游牧民族，一次次地东征西伐，不仅与我们有过几次大规模冲突，西方的“黄祸论”也产生自古代游牧民族对欧洲的一次次冲击。这片草原带再往北就是森林带，森林带再往北就是冻土带了。总的来说，西北干旱区上的版图的具体边界有很大的偶然性，是农耕民族与游牧民族在多次冲突与交流过程中形成的。

第三个板块就是青藏高原。地处平均海拔4000米以上的高寒地区。在历史上，吐蕃差不多和唐王朝同时兴起，他们从青藏高原出发不断扩展边界，甚至一度打到了西安附近。吐蕃王朝维持了二百多年，公元840年后逐渐崩溃，它原来统辖的各个农耕区于是逐渐分散。吐蕃解体以后，青藏高原很长时间没有统一过。当时吐蕃在这一地区为什么会形成如此强大的势力，现在各种研究还不太能解释清楚。

在今天中国的版图中，东南季风区的面积大概占全国的45%左右，人口占全国的比重却达到了90%以上；西北干旱区的面积占

全国的30%，青藏高寒区的面积占全国的25%。

在东南季风区内部，以秦岭-淮河为界，往北是小麦区，往南是水稻区。自古以来，我们强调的是南北差异，现在逐渐过渡到东西、东中西差异，这一变化对理解中国近代以来的变迁非常重要。在北方地区内部，还可以再以长城为界，划分出南边的农耕区和北边的游牧区这两种完全不同的生活方式。

一个充分大、内部有盐铁供给的农耕区，是可以做到经济独立自给乃至封闭运行的，不需要与外界贸易。盐铁对一个社会的重要性，从汉朝以来实行盐铁专卖就可以看出来。相比之下，游牧部落在经济上基本是半自给的：盐、铁、蔬菜、粮食都不能完全自给，需要通过贸易或者抢夺从农耕地区获取这些资源。在南方地区内部，以五岭为界，广西、广东和江西、湖南隔开。岭南有几个交通最重要的要道，与赣江、湘江有密切联系，其中，秦始皇修建的灵渠，就把湘江流域和珠江流域打通了。

西北干旱区内部也可以分成好几个子区域。出兰州以后穿过大概八百到一千公里的河西走廊，就开始是沙漠地带。穿过沙漠对古人来说是很困难的，所以中原和新疆是有隔有连。这一块地方自汉代开始进入中国的视野。河西走廊大约有四五个绿洲，天山之南的塔里木河流域也有绿洲。有绿洲就有给养，就可以屯兵。汉代以后，这些地方的绿洲就开始有屯田，也就是驻扎在此的军队平时干农活、种粮食，战时就打仗。这一制度后来一再沿用，最大的规模是毛泽东时期的生产建设兵团。新疆生产建设兵团有十几个农耕师，将近百万人，建立了许多中心镇。

相比之下，第三个板块的治理比较困难。当年解放军进藏，毛泽东有个重要命令：军队不能在当地征粮，要自备粮食。解放军因此只能一路背着干粮，边修路边往前进。进入西藏以后，一样要屯田，第一个在西藏搞屯田的就是中国共产党。之前历代王朝都想在西藏搞屯田，但一直都不太成功。

历史上，中原王朝面临的少数民族军事威胁基本上来自北方。北方主要有几个防御线，一是辽河，二是河套地区，三是青海西宁以东的湟河一带。这三个地方都是亦农亦牧、不可农可牧的农牧文明交汇地区，也是民族不断融合、思想不断交流碰撞的地区。

## 02、“大一统”的动态过程

理解中国的统一版图，首先要理解这三个自然生态、生计方式、民族构成差异如此大的板块为什么竟能合而为一？我们可以和英国对比。英国的版图也是三大块合起来的：英格兰是农耕区，相当于我们的东部季风区；苏格兰相当于我们的高寒区；威尔士是山区。但是，英国这三大板块长期合不起来。英格兰真正统一要到1066年，而且它的统一随时面临分裂的威胁——现在还是如此。

那么中国的三大板块如何实现统一的呢？三大板块的合一并非一蹴而就，而是经历了一个漫长的过程。

如果中国一直是汉族做皇帝，我觉得恐怕很难做到三大板块的合一。因为汉族王朝对周边地区一般执行羁縻政策，你不来惹我就好了；作为农耕民族，汉族只有在能种地的地方，你退让一点，我才进去一点，这叫“怀柔远人”；你要走，我也不送。所以自古以来“天子守在四夷”（《淮南子·泰族训》），其中一个含义是以四夷为守。这是我们传统中国的观念。

因此，传统中国有边疆，但从来没有边界。长城不是边界，它是边疆形态的一部分。中国与外部的关系主要通过朝贡体系来维持。中央比较强大的时候，朝贡体系比较完备一点。近的一年来一次，远的有三年来一次，也有五年、七年、九年乃至十一年来一次，进贡频率是皇帝给各国规定的。来一次，一般也就送点土特产。古代这些边远地方到中原，走一趟要十来个月，有时送来狮子、长颈鹿等珍稀贡品，并不容易。他们来了以后到某个港口，我们还要有官员招待，要出车旅费、旅馆费、食宿费，一直把他们送到首都，在四夷馆里面待着，等待皇帝接见，见了以后就献“礼”。“礼”，内含着一种秩序。

中国的秩序观，主要是从父子秩序，扩展到君臣、官民之间，都是同一种强调阶序的礼仪，下级服从上级，上级要对下级负责。从经济上来讲，我们对进贡是“薄来厚

往”，一般都以数倍的赏赐回赠。这种天下观集中体现在朱元璋1367年的《奉天讨元北伐檄文》中，“自古帝王临御天下，皆中国居内以制夷狄，夷狄居外以奉中国”，说的就是这种心态。

在农耕发达的中原地区，中国自古就发展出了一套成熟的管理农耕的经验。秦以后，在漫长的历史过程中，逐渐形成了“郡县官僚制”的制度架构。以庞大的官僚集团运行庞大的一统国家。郡县官僚制与农耕经济发达有密切的关系。农耕经济是劳动密集型的，除此之外还需要一定的土地。

郡县制度的基础，是相对稳定的财政。只有在农耕地区有剩余产品的基础上，郡县制度才得以相对稳定地建立起来。而那些没法提炼农业剩余、没有财政基础的地方，中央政府一般就采取分封制。

所以中国自秦汉以来，其实是郡县制和封建制同时并存的“一国两制”。在中原地区，逐渐废封建建设郡县；但对于周边地区，汉民族王朝一般还是封建制为主，中央管理主要是册封土司。

大一统的过程，经历过几次郡县的扩大。

第一次整合当然是在黄河流域，随后逐步扩展到长江流域。这个扩展的历史过程很清楚——在某种程度上，这也是汉民族不断在游牧民族的压迫下南迁带来的后果，历史上发生过三次大规模的往南迁移运动。古代的中国南方，本来是不适宜人类生存的，比如《史记·货殖列传》里面讲“江南卑湿，丈夫早夭”。

不仅如此，过去以石器为主的农耕文明，只能在松软的黄河滩耕种，无法战胜森林草植。战国时期，有一个重大的生产力的变动，是牛耕和铁器逐步替代了石器。这在当时是相当先进的工具，农民有了铁器就可以与森林争地，长江流域的土地于是逐渐获得了开垦。

秦王朝是郡县制的重大突破，历史记载秦朝设36郡。但要注意，当时在边疆地带，大量地方都是“有郡无县”，准确来说只是军事据点而已，据点周边那些地方根本就没有管辖。县才是基层政权，是直接管理民众的。没有设县，说明还没有汲取农业剩余的管理能力。

一直到明朝，很多边远地方的基层政权都还在少数民族手里。如果当地少数民族头领势力大一点，中央王朝就册封他，委托他管理。有的时候，他们会协助中原的军事、税收任务，并进贡一些土特产。在这些地方，少数民族和中央的关系一直处于变动中，中央强大的时候就有税收，不强大就没有税收；中央再弱一些，少数民族甚至还会过来抢资源。

明朝比较典型地代表了汉民族治理边疆的思路，基本就是朝贡体系的天下观。明朝建国后，朱元璋在《皇明祖训》里规定了“不征诸夷”。但是北方地带怎么办？重建长城。农耕民族对付流动的游牧可以说真是束手无策，只能修长城。于是明王朝退到原来的长城以内修建新的长城，于是我们今天可以看到明长城明显比汉长城要往内缩。

除此之外，明朝卫所制度影响也很大。卫所等于是军屯制度，一个卫大概有五六千人。当时，边疆的军需也可以通过商业力量来解决，盐和粮草都可以由商人来运输。

明朝的治理分成三种：郡县、边疆羁縻区与藩服朝贡区。实行郡县治理的是13个行省（加上南北两个直隶一共是15个）。在西南和西北诸省下面，设有大量少数民族政权区域，这就是“一国两制”或者说“一省两制”：一省下面有州县，也有土府、土州、土官；如果存在宣慰司，也属于世袭的封建制。边疆羁縻区就很多了：诸如陕西行都司、辽东都司所属的很多卫所，西北的哈密卫、赤金蒙古卫、沙州卫等，东北最远的卫所设到了黑龙江下游。如果中国自始至终只有汉民族的治理方式，是没有办法完成三个板块的统一和治理的。

正式为现代中国奠定版图、并实现三大板块统一治理的是清王朝。晚清五战五败、赔款割地，因此近代以来知识分子把清廷骂得一塌糊涂。其实，从建立完善的治理制度来讲，清朝的贡献非常大。汉民族有着丰富的治理农业发达地区的经验，但缺乏治理游牧地区经验。而清朝作为游牧民族，把游牧民族的治理经验带进了中原地带，丰富了中华民族大一统的治理经验，也为三大不同自然地理板块合成一个版图，奠定了比较坚实的

基础。

过去中国没有找到一种有效经验来治理游牧地区，因为游牧民族逐水草而居、聚散无常，直到清朝通过旗制才很好地解决了这个问题。清在入关之前统一了东北女真诸部，以及漠南16个蒙古部族，建立了两个八旗（满八旗和蒙八旗），入关后还有汉八旗。

满族以旗制改造蒙古的部族，意义重大。蒙古一个大的部族有几万人，把部族按旗来划分，首先是把它划分得小一些，也就是分而治之；其次就是划分旗地，使游牧变为定居，要游牧也只是在旗地范围内的夏牧场和冬牧场之间转场游牧。这是清朝治理边疆游牧地区的重大智慧。“族群”，原来都是属人的，而不是属地的。不同旗之间虽然可以结盟，但盟没有驻地，不是一个长设机构，一年里在某个特定的时间把若干个旗会聚在某地，开会讨论解决内部的纷争问题，开完会以后就解散，因此盟无法成为一个实体。盟旗，逐渐成为政区的概念。清朝把部变成旗，旗再分地，将之固定化，这是清朝治国治边疆的重大智慧。

当然，清朝的治理经验，也是对中国历史上从辽金一直到元多个游牧民族治理经验的延续。这种治理经验，最早源自辽。辽既有治理北方游牧的经验，又因为下辖的幽云十六州和辽河流域也有农耕区，因此也有治理农耕的经验。因此，我们去看辽的治理结构，中央班子里有北面官和南面官，前者管游牧地区，后者管农耕地区。这一制度后来在金那里得到了延续。清朝入关前长期生活在辽河流域，而辽河流域也有汉人，相应的也就有郡县和管理农耕的经验，所以清朝的治理经验比较丰富。我们要看到满族这个民族很善于学习的特质。

清军入关后，以明朝十八省为基础，收复台湾、削三藩，强化了郡县制度。将原来的明版图稳定以后，清朝开始处理北方的两大问题。第一大问题就是沙俄，在黑龙江流域与沙俄达成了《尼布楚条约》，这个条约我们现在还认为是平等的，就是以外兴安岭为界，外兴安岭以内的整个黑龙江流域都在大清版图之内。《尼布楚条约》签订的时候，清朝有了现代国际法的领土概念或者说主权概念。但在当时，对于中国人来说，对“主权”“领土”这些概念背后那一套欧洲的意义与逻辑体系，并不非常清楚。

北方的另一大问题是西北，在天山、阿尔泰山一带兴起了四个蒙古部落，其中最强大的是准噶尔，是中原的隐患。准噶尔不断向东、向南拓展，占领了青海、西藏的土地，势力越来越强大。征伐准噶尔的战争从康熙、雍正打到乾隆，一直打到1759年（乾隆二十四年），这片地区才正式并入大清版图，清由此拓疆万里建成了中国历史上最大版图的统一帝国。满、蒙、汉、回、藏五族的说法正是从那个时候开始形成，当时最重要的文件都是由五种文字书写的。

清朝如何治理这样的版图？全国分为21个大区。首先是山海关内明故土为十八行省。削三藩后，雍正五年开始以改土归流的政策，逐渐取代在西南少数民族地区仍保留的土司土官制度，在这些地区实现了郡县化的管理。改土归流的政策取得成功的前提条件，一方面与汉民族人口的膨胀与流入西南地区有关，另一方面则是因为南美农作物的引进。这两个因素使得原来南方不能种水稻或小麦的土地，可以用来种土豆、玉米、南瓜、红薯，于是南方的丘陵山区就获得了很重要的农垦经济价值。这一过程从晚明就开始了，到清朝继续发展。

在东北地区则采取将军制，即盛京三将军制，其实是一个军事驻守的地方，周边其他地方还是各个部族。管理这些部族的方式，主要还是封建制，每年交一点土特产给中央，那里有游牧也有定居农业。在三将军制的管辖区域内部，在以汉民族为主的定居农业地区，则采取州县制治理方式。十八行省加盛京三将军，就是21个大区。西北的蒙、藏、准噶尔和回族则分为六个区，西北这六个区里又有西北二将军制，管辖新疆还有外蒙，然后再设青、藏办事大臣。

中央的治理机构是六部与理藩院。18个行省按照郡县制由中央六部来管；西北的蒙、藏、回部，中央则主要把握驻军权和外交权，这些边疆地区不由六部治理，而是由理藩院管理。理藩院跟六部是平级的，但理藩院以满人为主，蒙人为辅，没有汉官。在清朝两百多年的历史中，（下转第44版）