

# 中国大城市郊区基层政区的早期发展

## ——以宋代首都的郊区建置为中心

余蔚<sup>1</sup>，祝碧衡<sup>2</sup>

(1. 上海交通大学 人文学院,上海 200240; 2. 上海图书馆上海科技情报研究所,上海 200031)

**摘要:** 在唐代以前,我国城市发展受城墙的严格约束,至宋代,以开封和临安为代表的大城市冲破城墙而呈开放式,城区对周边地带施加显著影响,使后者的景观与乡村有明显区别,现代意义的郊区开始萌芽,并且设置了独立型的基层政区“厢”。然两宋首都郊区基层政区建置有所区别。在北宋开封,郊区与城区都分为厢,然而郊区并不象城区那样,存在比厢更高层级的“都厢”,管理不如城区严格;而在南宋临安郊区,厢的辖区较城内厢更大,并于其中设置警区,加强了管理。

**关键词:** 郊区;基层政区;层级;厢

**中图分类号:** K912 **文献标识码:** A

### 1 五代以前我国大城市的郊区基层政区

郊区固然是一个现代概念,不过,从其功能和景观上来看,作为城市和农村共生关系的纽带,作为城市主要的供给品的来源地,郊区是城乡之间必不可少的过渡地带。因此,在城市起源之初,郊区就已存在,城郊共生的关系已然确立。然而,在无法以翔实的资料来证实这种供给关系的情况下,郊区存在的事实通过什么方式来表现?尽管有人认为,现代城市郊区是由区位和经济结构的双重因素决定的,而不是由行政隶属关系所规范的<sup>[1]</sup>。但在我国,自古以来行政建置就往往起到定位区域功能的作用,显然行政隶属关系对郊区的性质和范围也有显著的作用。行政建置作为郊区地位与职能的外化,绝对不容忽视。

远在上古,我国关于地方行政区划的构想和规划,往往表现出对于城郊共生关系的重视,以及从空间上对郊区进行规范化的尝试。如《尚书·费誓》称:“鲁人三郊三遂”。“郊”即城外郊区,“遂”为郊外之乡村地域。一方面,城、郊、遂的三层结构可能是上古“五百里甸服、五百里侯服、五百里绥服、五百里荒服”的圈层式政区结构延用于单一城市的地域政治结构,同属理想状态的政治空间布局,表达了作者将城、郊、乡空间结构合理化的意图。不过,如此层次鲜明的空间布局,是否曾广泛而稳定地施行,尚可置疑。至少,类似的制度似乎未曾在战国以后得到延续。

后世在郊区与城市之间的政治界线,至迟在东魏末就已经出现。东魏首都邺,已有“坊”的正式建置:“京邑诸坊或七八百家唯一里正、二史,庶事无阙”,这意味着城市已开始实行与郊区、农村不同的行政建置,出现了城、郊分野。这一制度在隋、唐得到延续。然而,隋、唐继承的也仅仅是城、郊分野而已。城墙一般就意味着城市的边界。如唐代扬州城,本在远离长江的蜀冈之上,其后在城南长江岸,发展出一片繁盛的商业区,开放型的城市,已经初现雏形,但很快就向南修筑了罗城,将商业区括于其中。唐晋阳、苏州等城市也有类似的扩建。城墙的扩展,是城市扩张得以实现的最终步骤,只是稍有滞后而已。城墙有效地分隔了城市建成区及其周边地区。在这种情况下,商业区、居民区与农村相间的郊区景观,就很难看到。郊区和农村的分野,显得相当模糊。因此,在郊、乡之间,至唐代仍未有予以分隔的

行政界线。

## 2 独立型基层政区的萌芽—北宋开封郊区的“厢”

转机出现在北宋。宋初开封承接五代的发展，城市基层政区的设置也进一步完善，大城市内部设置厢、坊两级，而在较小的城市，则只置坊一级，郊区与城市的基层政区的差异，进一步明显起来。而在首都开封，到北宋中期，城市周边地带已散布了休闲与商业区，明显区别与外围的乡村，并把城市的基层政区单位，也搬到城郊，使后者不但在景观上，而且也在政区建制上区别于乡村。可以说，宋代开封城已经出现了具有现代意义的郊区，并以行政界线确定了郊区的空间范围。

在宋代，城墙的作用和修建城墙的行动仍然受到重视，但在北宋个别大都市，随着城墙以内的人口迅速膨胀，城区周边的地域，出现了颇不同于农村的景观，从而产生了建立特殊基层行政制度的迫切需要。最典型的莫过于首都开封。开封自后周扩建新城之后，到宋真宗在位时，不但新、旧城之间已是居民繁夥，甚至在新城以外，也已“居民颇多”。<sup>1</sup>不过，城墙内外的功能很不相同，城区内是皇宫、官署、市场、居民区，建筑十分密集。而在城外，主要是连绵不断的园林别墅。城西顺天门外，是著名的皇家园池琼林苑与金明池，池周九里，为皇帝观看水师演练的场所，每年三月一日至四月八日，则向公众开放，游人络绎不绝。环城皆园林馆阁，“都城左近，皆是园圃，百里之内，并无闲地”。京师居民孟春春赏、重阳登高，不但以城外的山冈陂台、僧尼寺院为目的地，这些皇家池苑和私人园林，也都不禁止游人进入——象琼林苑和金明池，甚至是有偿开放、凭票入内。<sup>2</sup>城外的廉价土地，为园林别馆的修建提供了条件，这些人造景观与自然景观相配合，为京城居民提供了一片郊外休闲场所，置之于今日，也非常符合郊区的功能定位。再间以居民区、商业区与农田，不论与城区还是农村相比，都呈现截然不同的景观。

这个特殊的环状地带，其功能定位和土地利用方式与城市不同，其人口分布情况、所从事行业与建成区面积又与普通农村大相径庭，因此，通行的半自治的乡里制已无法适应这一地域的需要。大中祥符元年（1008年），置新城外八厢，直属于开封府，天禧五年（1021年）增为九厢。<sup>3</sup>虽说厢本身并非新事物，城外置厢，只是参照城内的基层政区而已。但是，城区和郊区的厢制并非完全一致。开封新城以内，自太宗至道元年（995年）划为八厢，同时还存在四厢都指挥使，当时俗称“厢主”，负责治安、消防以及判决较轻的案件<sup>4</sup>，具有基层行政组织的大部分职能。至神宗熙宁三年（1070年），又置旧城左、旧城右厢公事所，任命京朝官主管。元祐元年（1086年）又增置新城左、右厢公事所，当时称为“都厢”，管理城区八厢。此后八年，新城两厢公事所废而复置，而旧城“都厢”则稳定存在<sup>5</sup>。有学者认为，在神宗熙宁中实行保甲制而废除坊之前，北宋开封城区其实实行了府、都厢、厢、坊四级制的政区制度<sup>[2]</sup>。而在郊区，则未见有“厢主”或“都厢”一类的官员和政区建置，九厢直接属开封府管辖。

与城、郊政区层级的区别相对应，新城外八厢的管理者，依制度规定，只是“每五百户以上置所由四人，街子三人，行官四人，厢典一名，内都所由于军巡差虞候充，其余并招所由”<sup>6</sup>，非吏即役，尽管比起农村的乡里或保甲来，组织要严密得多，但与城内以武官担任的“厢主”和文官京朝官管理的“都厢”，毕竟还是显示出差距来。而这种严密程度的差距，正是与城、郊、农村的功能、地位与管理难度相符合的。

北宋于城外建厢，可以认为是我国古代在郊区行政建制上的创新。郊区已经从行政建制上被独立出来，在空间上是清晰可辨的。它采用了近似于城区的建制，但仍可找到与后者的区别来，从来显示了它特殊的地位和功能。

## 3 京朝官治“厢”与“壁”之设置——临安郊区管理的强化与地位的提高

南宋的临安，在邻近各城门的城外区域，也呈现出都市区的繁荣。不但聚集了城市居民生活物资的批发市场，如城东候潮门外的鲜鱼行和南猪行，永昌门外蟹行和菜市，而且居民的密集和商定的繁茂也带动了娱乐业的发展，在候潮、崇新、东青、钱湖、保安、嘉会、艮山门外，皆有瓦子勾栏的分布。<sup>7</sup>与北宋开封相比，南宋临安更接近于空间开放型的现代大都市，在城墙以外，城门左近的区域，呈现的主要是城市的景观。城外四五十里处，临平镇、塘栖镇等已发展为人烟稠密、商业繁荣的大镇。然而，并没有资料表明城门附近的区域已经和这些商业巨镇在空间上连成一片，使城墙以外的环状地带，整体上也呈现出大都市的景观。城外的居民聚居区和商业区，仍非连续分布的，而其间仍然间隔着大面积的山岭、农田，当然还有湖区。但也正是由于杭城外特殊的自然条件的限制，都城四周并非都有利于居民区的发展，城外还是以山、湖、亭台别馆为主<sup>8</sup>。如同北宋开封一样，城外的自然和人文景观成为临安居民娱乐和休闲的好去处，但这正好说明它与城墙以内不同，尽管“城之南西北三处各数十里，人烟生聚，市井坊陌，数日经行不尽，各可比外路一小小州郡”<sup>9</sup>，但这并不能否认，从其功能来看，仍属于大都市的郊区。

在行政建制上，宋政府在临安部分采用了开封的先例，于绍兴十一年（1141年），在城外置城南左厢、城北右厢主管公事所，以京朝官主管本厢公事<sup>10</sup>。与开封相比，临安城外的建置颇有不同之处。开封新城以外，分为八厢或九厢，每厢面积较小，且主管者为小吏，而临安城外的城南左厢与城北右厢，则以两厢的建制囊括了城外的整个环形地带。开封城内北宋后期长期存在“都厢”的建制，而临安城内虽于绍兴二十六年也曾设置左右两厢公事，却旋置旋废，城内仍以八九个小厢的体制进行管理。将南、北宋首都郊区的基层政区设置两相比较，南宋临安与北宋开封刚好相反，临安在城区无都厢而城外有之，城外两厢相当于北宋开封城内“都厢”的建制，其层级当高于开封城外之厢。临安城区实行的是府、厢、坊三级，而郊区为府、都厢、坊三级。加之临安以京朝官主管“厢”，较吏、役治厢事不可同日而语，这是南宋临安郊区的地位与独立性较北宋更强的表现。

在厢的基础上，临安郊区再细分为四壁，壁为警区，其中东壁、南壁属城南厢管辖，西壁、北壁隶城北厢，四壁治安事宜，由临安府“差总辖任之”，有军兵巡警。然而四个警区并不属于同一类型，东、西两壁由于“户口繁夥，警逻稀疏”，于总辖之外，又置巡检使二员，加强巡逻警戒<sup>11</sup>。警区的因地制宜，反映了南宋政府于都市郊区基层政区设置的灵活性。通过郊区基层政区地位的提升和辖区内警区的建立，郊区的地位更形突出。

#### 4 厢制之流变与后世郊区基层政区

从两宋首都郊区的基层政区设置来看，南宋临安郊区的管理体制更为健全，政区设置的层级更高，独立性和稳定性更强<sup>12</sup>。此外，在南宋，在郊区建立基层政区的尝试也扩展到普通城市，然而作此尝试的城市也只是极少数。至于大部分城市，郊区的界限，则是比较不明确的。

但郊区置厢的制度，到了明代得以重建和发扬。明代部分城市在郊区实行“厢制”，这当是受两宋都城的郊区建制的影响，也正是近代以“城厢”通称城市中心及其边缘地区的由来。而在另外一些城市，郊区分划为“隅”，以区别于城内的“坊”、乡村的“乡”或“都”。明清隅制比厢制更为普及，但隅与厢不仅功能定位相同，且同样发源于宋代。可以说，在宋代开始起步的郊区独立型基层政区的建制，为后世同类制度的发展提供了基石与样本。

#### 参考文献

- [1] 孙自铎. 城市郊区行政组织亟须改革[J]. 决策咨询, 2001,(增): 13.

[2] 周宝珠. 宋代东京研究 [M]. 河南:河南大学出版社,1992.

## The Early Seedtime of Special Basic Districts of the Suburb of Megapolis in China

YU Wei<sup>1</sup>, ZHU Bi-heng<sup>2</sup>

(1. School of Humanistic and Social Sciences of Shanghai Jiao Tong University, Shanghai,200240;  
2.Shanghai Library Institute of Scientific & Technical Information of Shanghai, Shanghai,200031 )

**Abstract:** The cities were bondbaged by the wall before Tang Dynasty in China. After Song Dynasty, Some Megapolis expanded and broken though the wall, for example, the capital of North Song danysty Kaifeng and of South Song dynasty Lin'an. The suburb of these cities shew an especial sight to distinguish itself from both the city zone and the country. And then, Special basic districts were established in the suburb. Though, there was differences between the Kaifeng in North Song and the Lin'an in South Song. In Kaifeng, the suburb was devided into some Xiang and the city zone was devided into higher grade basic district Du-xiang. The city zone was administrated more strongly. Though in Lin'an, there were more great Xiangs in suburb than in the cily zone. And such as the police districts were established and contributed to more strongly administration.

**Key Word:** suburb; basic district; grade; Xiang

收稿日期: 2006-09-28;

基金项目: 国家社会科学基金资助项目 (02BZZ031); 教育部人文社科重点研究基地重大项目 (05JJDZH229); 曙光 2005 计划项目

作者简介: 余蔚, 上海交通大学人文学院。

<sup>1</sup> [宋] 潘自牧:《记纂渊海》卷三十三《职官·都厢》。

<sup>2</sup> [宋] 孟元老:《东京梦华录》卷六《收灯都人出城采春》,卷七《三月一日开金明池琼林苑》,卷八《重阳》。

<sup>3</sup> [清] 徐松:《宋会要辑稿》兵三之一、三。

<sup>4</sup> [宋] 高承:《事物纪原》卷六《都厢》。

<sup>5</sup> 《宋会要辑稿》职官三七之一 0。

<sup>6</sup> 《宋会要辑稿》兵三之三。

<sup>7</sup> [宋] 周密:《武林旧事》卷六。

<sup>8</sup> [宋] 吴自牧:《梦粱录》卷一。其中记载了仲春杭人郊游的目的地,包括城外各处园林。

<sup>9</sup> [宋] 耐得翁:《都城纪胜》。

<sup>10</sup> [宋] 周淙:《乾道临安志》卷二《城南北两厢》。

<sup>11</sup> 《咸淳临安志》卷十七《疆域二》。

<sup>12</sup> 《咸淳临安志》卷十七《疆域二》。