

历史时期以西安为中心的关中地区 政区设置之特点及其当代启示

朱士光

(陕西师范大学 西北历史环境与经济社会发展研究院,陕西 西安 710119)

摘要:西安是中国历史时期重要王朝之都城,更是中央王朝控驭西北地区重镇以及挽毂中原与西北、西南地区之枢纽,在中国特色社会主义进入了新时代后,以国家级中心城市西安为首,调整改革关中地区的行政区划,是重大的学术与现实问题。对历朝历代在以西安为中心的关中地区的政区设置进行分析,对形成的一些相沿成习的重要特点进行论证。研究认为,撤销咸阳市与铜川市并入西安市,重现西汉“三辅”、东汉与隋代关中三郡并立之历史时期经典型的行政区划建置格局;咸阳市原辖之秦都区、渭城区列为西安市市辖区,渭城区改称为“咸阳区”;黄陵县划入大西安市内,增加清明黄帝陵祭祀的影响力;渭南市富平县划入大西安市,将渭河源头之甘肃省定西市下属渭源县、陇西县以及泾河源头之宁夏回族自治区固原市下属泾源县也划入大西安市。如此,形成以国家级中心城市西安为首之关中平原城市群,推动国家级中心城市西安建成为中国西部经济中心、“一带一路”对外交往高地,丝路文化高地以及内陆开放高地与综合交通枢纽。

关键词:西安;关中城市群;政区;三辅;长安;咸阳市

中图分类号:K928.2

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2018)05-0000-00

Features of administrative division of Xi'an centered Guanzhong area in the history and inspiration for today

ZHU Shiguang

(Northwest Institute of Historical Environment and Socio-Economic Development,
Shaanxi Normal University, Xi'an 710119, Shaanxi, China)

Abstract: Xi'an was capital for many major dynasties in Chinese history, an important city for the central power to govern the northwestern area, and a crucial hub to connect the central area with

收稿日期:2018-07-31

作者简介:朱士光(1939-),男,湖北武汉人,陕西师范大学教授,陕西省文史研究馆馆员。

northwestern and southwestern areas. When modern China entered a socialist new era, Xi'an as a national-level major city pioneering the administrative division reform in Guanzhong area has become an important academic and realistic issue. This paper analyzed the administrative division of Guanzhong area which made Xi'an the center in the past dynasties, and validated a few main features formed along with time. The research shows various policies such as canceling Xianyang city and merging Tongchuan with Xi'an was to reproduce the classic administrative structure where Sanfu from West Han dynasty, East Han dynasty and 3 counties of Sui dynasty coexisted; Qindu district and Weicheng District where Xianyang originally belonged to shall be appointed under Xi'an's governance, and weicheng district is renamed as Xianyang district; Huangling county will be appointed under bigger Xi'an city to boost influence of the worship ceremony of Mausoleum of the Yellow Emperor during Qingming Festival; the bigger Xi'an will include Fuping county of Weinan city, Weiyuan county originally governed by Dingxi city of Gansu province, Longxi county and Jingyuan county originally governed by Guyuan city of Ningxia Hui Autonomous region. As a result, an urban cluster on Guanzhong plain with Xi'an as the center will be formed to make Xi'an an economic center in Western China, a communication hub for "Belt and Road Initiative", a silk road cultural center, an inland open platform and a comprehensive transportation junction.

Key words: Xi'an; urban cluster of Guanzhong area; administrative region; sanfu; Chang'an; Xianyang city

西安,作为中国历史时期西周、秦、西汉、隋、唐等重要王朝之都城,以及唐之后虽不为都,但仍是中央王朝控驭西北地区重镇以及挽毂中原与西北、西南地区之枢纽。自秦始皇在全国从顶层改革行政管理制度,废除分封制推行郡县制以来,历朝历代在以西安为中心的关中地区对设置政区都十分重视,且形成一些相沿成习的重要特点。在中国特色社会主义进入了新时代后,如何在关中地区,以国家级中心城市西安为首,调整改革行政区划仍具借鉴启示意义。

一、历史时期以西安为中心的 关中地区政区设置概况

(一)秦内史

秦始皇二十六年(前 221 年)统一全国建立大一统秦王朝后,鉴于此前置王封侯使“天下共苦战斗不休”^[1],决定采纳廷尉李斯建议废止封建诸侯,分天下为 36 郡,置官吏治之^[1]。同时还在都城咸阳所在的关中地区另置内史,“盖以尊京师也”^[2-3]。至于秦内史所辖区域之具体范围与所置之县,因

《史记》《汉书》未作专门记述,全赖后世学者进行考察研究;至 20 世纪 50 年代中期开始,由谭其骧组织众多专家编绘,历时 30 余年,于 80 年代陆续出版的《中国历史地图集》之第二册^[4],在《秦·关中诸郡》图中,对这一问题作出了一个集大成的论定。该图幅中的秦内史,西起陇山,东至今山西、陕西两省间的黄河,东南抵达今陕西省与河南省、湖北省交界处的武关,北抵关中之北山,南跨秦岭;包有整个关中平原以及今陕西省商洛市大部分、河南省三门峡市西部等地。而在这一政区范围内,标明为县级政区建置的有下列 28 个:

内史(应为咸阳县,见下文),在今咸阳市区,为内史治所;

芷阳县,在今西安市区东部;

丽邑,在今西安市临潼区渭河以南;

杜县,在今西安市长安区;

蓝田县,在今西安市蓝田县;

武功县,在今西安市周至县西部;

高陵县,在今西安市高陵区;

栎阳县,在今临潼区渭河以北;

下邳县,在今渭南市临渭区渭河以北;

郑县,在今渭南市华州区;

重泉县,在今渭南市蒲城县;

怀德县,在今渭南市大荔县南部;

临晋县,在今大荔县北部;

宁秦县(应为宁秦县,见后文),在今渭南市之华阴市与潼关县;

频阳县,在今渭南市富平县北部与铜川市耀州区;

夏阳县,在今渭南市之韩城市;

云阳县,在今咸阳市淳化县;

枸邑县,在今咸阳市旬邑县;

好畤县,在今咸阳市乾县;

漆县,在今咸阳市彬县;

废丘县,在今咸阳市之兴平市;

虢县,在今咸阳市武功县;

美阳县,在今宝鸡市扶风县;

郿县,在今宝鸡市眉县;

虢县,在今宝鸡市凤翔县南部;

雍县,在今凤翔县北部;

陈仓县,在今宝鸡市陈仓区;

汧县,在今宝鸡市陇县。

上列秦内史所辖 28 县,是谭其骧带领一批学者通过认真考证得出的结果。惜因限于体例等原因未能具体陈明所作之考证。迨至新世纪以来,由周振鹤主编推出了一套《中国行政区划史》。内中,由他与李晓杰、张莉合著的《中国行政区划通史·秦汉卷》(以下简称“周书”),通过对出土的秦代封泥和简文以及金文、兵器铭文、帛文之考证,对秦内史所置县基本上确定 34 个;另有可能性较大的 3 个及可能性较小的 1 个,共 38 个^[5]。若以之与前述的谭其骧主编的《中国历史地图集》第二册之《秦·关中诸郡》图(以下简称“谭图”)中内史区域内所标明的 28 县相对比,“周书”除将“谭图”中的内史、宁秦二县名订正为“咸阳县”“宁秦县”外,还论明了“谭图”中的秦内史所建置的 28 个县中,仅有武功县与陈仓县未能确证为秦置县,还有虢县一个县为可能性较大的秦置县,另 25 个县均为基本可确定的秦置

县。此外,“周书”中还新增了 9 个基本可确定的秦置县,2 个可能性较大的秦置县与 1 个可能性较小的秦置县,共 12 个秦置县。很显然,这一成果推进了关于秦内史所置县之研究。

还应当指出的是,长于秦汉历史地理学研究的学者徐卫民也就秦内史置县问题,根据《史记》《汉书》等文献及秦封泥、简帛,结合考古遗址作了专门研究,在其《秦内史置县研究》^[6]一文中,在其师史念海早在 20 世纪 30 年代撰写的《秦县考》一文基础上,大加增补,论定秦内史置有 44 个县。如以之与“谭图”“周书”中秦内史所置县相比,补上了武功、陈仓,与“谭图”一致;但较“周书”少了上雒、槐里、戏、酆、漆垣、船司空 6 县,又多了徵(在今渭南市澄城县南部)、白水(在今渭南市白水县南部)、杜平(在今澄城县北部)、弋阳(在今西安市高陵区西南部与咸阳市泾阳县东南部)、泾阳(在今泾阳县西北部)、谷口(在今咸阳市礼泉县)、鄂(在今西安市鄠邑区)、酈(在今宝鸡市陈仓区)、平阳(在今宝鸡市千阳县)、华阳(在今商洛市洛南县)等 10 县。从中可见徐卫民论证的秦内史置 44 县说大为丰富了秦内史置县之研究成果。

秦王朝国祚虽短,从秦始皇二十六年(前 221)统一全国起,至秦二世三年(前 207)灭亡,历时仅 15 载;但在全中国推行郡县制,废除分封制,确是中国行政区划建设上一大革命性举措。其中在关中地区建置以国都咸阳为治所的内史,其下置县进行治理,影响极为深远,迄今仍有其历史借鉴意义。

(二)西汉司隶校尉部下之“三辅”

西汉一代(前 206~8),在关中地区以国都长安为中心设置的郡级建置虽屡有变动,但基本上可用京兆尹、左冯翊、右扶风并称为“三辅”指称之,其上则以司隶校尉行纠察之职。其名望高过西汉时关中以外地区所设十三州之刺史。这显然与“三辅”为京畿地区有关^[5]。有学者对西汉“三辅”还特别指出,京兆尹和左冯翊、右扶风是 3 个和它们的长官同名的政区名,它们在地方行政建置上相当于“郡”,但由于所辖区域系国都所在,故特示尊崇,长

官别制美称,不称太守,辖区也用长官的官名,而不称郡,并合称“三辅”^[7]。

再就其所定名称言,“京”“兆”指“大”“众”,除都城所在区域外,非一般地区可用该名;而“冯翊”为依凭辅佐意,“扶风”则为“扶正风俗”意,意指分立于都城左、右,力加辅助之意。可见其地位之不一般。

关于“三辅”所设之县,《汉书》卷二十八上《地理志上》有具体记载。即

京兆尹,县十二:长安、新丰、船司空、蓝田、华阴、郑、湖、下邳、南陵、奉明、霸陵、杜陵。

左冯翊,县二十四:高陵、栎阳、翟道、池阳、夏阳、衙、栗邑、谷口、莲勺、郿、频阳、临晋、重泉、郃阳、祋神、武城、沈阳、怀德、征、云陵、万年、长陵、阳陵、云阳。

右扶风,县二十一:渭城、槐里、鄠、盩厔、蓝田、美阳、郿、雍、漆、枸邑、隃麋、陈仓、杜阳、汧、好畤、虢、安陵、茂陵、平陵、武功。

而上述京兆尹、左冯翊、右扶风之治所,据《三辅黄图》所载,分别在“故城南尚冠里”“长安城内太上皇庙西南”“长安城内夕阴街北”,即均在都城长安城内^[8]。

而“谭图”中,在《西汉·司隶部》图中所绘京兆尹、左冯翊、右扶风之“三辅”部分,所置之县与《汉书》之《地理志上》完全一致;而其范围则为西起陇山,东至今山西省与陕西省间之黄河,东南一隅略有超越,包有今河南省灵宝县西部,南、北大体以关中北山与秦岭为界,也都略有超越^[4]。此即所辖地域大体包有关中盆地,仅略有超越。

(三) 东汉司隶校尉部下之关中三郡

东汉一朝(25~220),国都设在雒阳,长安不再为都。尽管这样,因关中区位重要,地位尊崇,所以依然保留西汉时所设置之京兆尹、左冯翊、右扶风三郡,且与国都雒阳所在的河南尹以及弘农郡、河东郡、河内郡,同属司隶校尉部,以明示它们的地位高于另十二州。至于关中三郡所置的县,虽较西汉时有所减少,但统辖的区域仍基本囊括了关中地区,只是略有扩缩^[4]。另一变化就是除京兆尹治所

在长安城,左冯翊与右扶风之治所已不在长安城,分别改在高陵县与槐里县。

(四) 三国两晋南北朝时期

曹魏(220~265)、西晋(265~316)、十六国(317~420)与南北朝之北魏(420~534)、西魏(535~556)、北周(557~581)时期,这一时期长达362年,是一个南北对峙、多国并列、争战不已、分裂动乱时期。然而即使在这样的政治局面下,关中地区之政区设置仍保持相对完整。如曹魏,设雍州管辖关中地区及甘肃省天水市与庆阳市、平凉市部分区域,下设京兆郡、冯翊郡、扶风郡、北地郡、新平郡等郡,雍州治所在长安城。西晋与北魏也是在关中地区设雍州,下辖若干郡、县,雍州治所均在长安城。至西魏、北周,因建都长安城,对关中地区的郡县建置有所加强,郡、县之上仍设雍州加以统辖,治所自然均在长安城内^[7]。

(五) 隋代关中三郡

隋代(581~618)虽如秦代国祚不长,仅38年,但却是一扫三国两晋南北朝时期长达三个半世纪的分裂割据局面,重又在中华大地上建立的大一统王朝。文帝即位不久,曾废诸郡,析置州县。炀帝嗣位,又“改州为郡,乃置司隶刺史,分部巡察”^[4,9]。因建都于大兴,与西汉旧都长安相邻近,所以对大兴城所处的关中地区建置郡县模仿西汉,分设了京兆郡、冯翊郡、扶风郡。京兆郡治所设在大兴城,领22县;冯翊郡治所在冯翊县,领8县;扶风郡治所设在雍县,领9县^[4]。尤其要述及的是京兆郡,在关中三郡中辖县最多,且其北部的华原、同官、宜君等县,已囊括今之铜川市所辖的耀州区、王益区、印台区与宜君县^[4]。再加上冯翊郡已东抵今陕西、山西两省间之黄河,扶风郡已西达陇山;整个关中地区,除今之咸阳市西北部长武、旬邑、彬县划入治所在今甘肃省庆阳市境内的北地郡外,基本都统辖于京兆、冯翊、扶风三郡了。

(六) 唐京畿道下之二府四州

唐代(618~907)是继隋而起的中国历史上又一个统一强盛的王朝,且历时长达290年。因其都

于隋都大兴城内,仅改其名为长安,因而对关中地区建置郡县也特别重视。且因唐初太宗贞观年间(627~649)为加强对地方之管控,在全国就山川形势之便,分为10道,下辖若干州郡及县;关中地区属关内道。迨至玄宗开元二十一年(733)增为15道,在长安城所在的原关内道之关中地区直设京畿道,辖二府四州,以京畿采访使治之,治所在京城,即长安城内^[10]。究其二府四州及其所领县,据《新唐书》卷三十七《地理志一》所载即为:

京兆府京兆郡,领县二十:长安、万年、咸阳、兴平、云阳、泾阳、三原、渭南、昭应、高陵、同官、富平、蓝田、鄠、奉天、好畤、武功、醴泉、华原、美原。

凤翔府扶风郡,领县九:天兴、岐山、扶风、麟游、普润、宝鸡、虢、郿、盩厔。

同州冯翊郡,领县八:冯翊、朝邑、韩城、郃阳、夏阳、白水、澄城、奉先。

华州华阳郡,领县四:郑、华阴、下邽、栎阳。

商州上洛郡,领县六:上洛、丰阳、洛南、商洛、上津、乾元。

邠州新平郡,领县四:新平、三水、永寿、宜禄。

至于上述二府四州之治所,则分别为长安县、天兴县、冯翊县、郑县、上洛阳、新平县^[11]。而其所管辖区域,京兆府、凤翔府、同州、华州、邠州实已包有关中地区今之西安、渭南、咸阳、宝鸡、铜川五市;而商州则又向东南扩展至今商洛市^[4]。对唐京畿道是否包括商州,学术界存有不同意见,如谭其骧《中国历史地图集》第五册中之《唐·京畿道关内道》图中,京畿道就不包括商州,而是将商州归并入山南西道^[4],与《旧唐书》同,而与《新唐书》有异。对此歧见谨先录于此,以待后之进一步研究推出之新见。

(七)五代时期关中地区之州县建置

五代是个短促而又政权多变的时代,在短短半个世纪时间里,北方黄河流域先后有后梁(907~923)、后唐(923~936)、后晋(936~946)、后汉(947~950)、后周(951~960)等五个政权依序置换。长

者如后梁也仅17年,短者如后汉,则仅4年^[12]。而且在这几个短命王朝统治时期,不时在境内还出现反叛政权。如唐末,封于凤翔府的岐王李茂贞在后梁灭唐后,拒不从后梁,仍沿用唐年号^[13],在一度占据的地区内另建行政建置,如义胜军节度使耀州^[14]。这些情况对它们在境内建置地方行政区划及施行管理都带来不小的影响。

尽管五代时政权时相更换,政局动荡不已,且先后相继建立的这5个政权中之后梁、后晋、后汉、后周建都东都开封府,仅后唐建都河南府(今洛阳市区);但对之前隋、唐王朝旧都所在的关中地区均十分重视,仍在旧都长安设京兆府(仅后梁开平元年,即公元907年,改京兆府为大安府;至后唐同光元年,即公元923年11月,又改大安府为京兆府;之后的后晋、后汉、后周均相沿未改),管辖其附近十余县^[14]。同时在今关中地区还设置华州、同州、乾州、耀州、邠州及凤翔府,其下各统若干县。其中耀州虽于唐哀帝天佑八年(911)由岐王李茂贞在其割据区域建置义胜军节度使,但仅隔4年,即于后梁贞明元年(915),占据耀州的义胜军节度使投降后梁,又复归属后梁。以后则相继归属后唐、后晋、后汉、后周版图。虽仍保留耀州建置,但后唐、后晋时都与京兆府同属西京留守,后汉与后周则直属京兆府管辖^[14]。也正因为以上种种原因,有学者在论及五代时期关中地区京兆府所辖之县时,将耀州州治所在的华原县(今铜川市耀州区),与关中地区的长安、万年、咸阳、兴平、云阳、泾阳、渭南、昭应、高陵、蓝田、鄠县、奉天、好畤、武功、醴泉、美原、栎阳、盩厔、奉先等共20县列入^[15]。这实质上反映的是五代这一特定时期,在前后仅约半个世纪时间里,以今西安市区为中心的京兆府实际上施行了一定程度的行政管辖的区域范围。

(八)北宋时期永兴军路与秦凤路所辖部分州、县

五代后周末显德七年(960)赵匡胤于陈桥驿发动兵变,废后周恭帝,夺得政权。接着次第消灭了江南的8个割据政权与龟缩在今山西省北部的北汉,统

一了江南与中原地区。所建宋王朝史称“北宋”(960~1127)。北宋在地方行政区划上,以“路”替代唐朝之“道”,并作为地方最高一级政区,其下统府、州、府、州下辖县,实行三级政区制。关中地区分属永兴军路与秦凤路部分府、州。具体设置状况如下:

永兴军路,治所设在京兆府府治长安县。

京兆府,治长安县,辖长安、万年、临潼、栌阳、蓝田、高陵、泾阳、咸阳、兴平、鄠县;

华州,治郑县,辖郑县、华阴、蒲城、渭南、下邽县;

同州,治冯翊县,辖冯翊、朝邑、郃阳、韩城、澄城、白水县;

耀州,治华原县,辖华原、富平、美原、三原、云阳、同官县;

醴州,治奉天县,辖奉天、好畤、醴泉、永寿、武功县;

邠州,治新平县,辖新平、三水、淳化、宜禄县;

泾州,治所保定县在今甘肃省泾川县,辖有今陕西省境内之长武县;

秦凤路,治所秦州,在今甘肃省天水市,在今陕西省关中地区有一府一州;

凤翔府,治天兴县,辖天兴、岐山、扶风、麟游、普润、郿县、盩厔、虢县、宝鸡县;

陇州,治汧源县,辖汧源、陇安、吴山、汧阳县^[4,16]。

(九)金时期京兆府路与凤翔路、庆原路所辖部分州、县

12世纪初,生活于东北北部的女真族完颜部首领阿骨打,于辽天庆五年(1115)正式称帝,定都于会宁城(今黑龙江省哈尔滨市阿城区),国号“大金”。接着于金太宗天会三年(1125)灭辽,于天会五年(1127)灭北宋。后移都于中都(今北京),还一度都于其南京开封府。金王朝统治中原与华北、东北地区,直至金哀宗天兴三年(1234)为南宋与蒙古联合所灭。其时间长达1个多世纪^[12]。

金之行政区划建置一仍北宋之路辖府、州,其下再辖县之制度。在关中地区,也基本沿袭北宋之

建置,只是改永兴军路为京兆府路,下辖京兆府与华州、同州、耀州;但将醴州改为乾州,邠州与泾州改属庆原路。另有凤翔路所辖之凤翔府与陇州。上属府、州所辖之县,大体与北宋时相似,只少数有所增减改动^[4,17]。

(十)元代陕西行中书省下之奉元路、凤翔直隶府与邠州、陇州二直隶州

世居蒙古高原阴山南北的蒙古族,在与南宋联手灭金后,至忽必烈至元四年(1267)即定都金之旧都——中都,并于至元八年(1267)改国号为大元,至元九年(1272)改中都为大都,至元十六年(1279)灭南宋,在东亚大地上建立起大元帝国,直至元顺帝至正二十八年(1368)明军攻占大都,元亡。元王朝统治时间近1个世纪^[12]。

元代在地方行政建置上,在其蒙古本部与中国内地,在宋代路、府、州之上新置一个中书省与若干个行中书省进行统辖。关中地区属陕西行中书省管辖,这是“陕西”一名作为最高一级地方行政区域名之始。而关中地区在陕西行中书省下,分属奉元路与凤翔直隶府以及邠州、陇州二直隶州,它们之下又分辖若干县^[4,18]。

(十一)明代陕西布政使司下之西安府、凤翔府所辖州、县

明王朝(1368~1644)在推翻蒙元王朝统一全国后,在地方行政建制上,对一级政区废除了前朝之省与行省名,改行布政使司之制。然而所划定之布政使司之区域又与元省相差无几。所以朝野间仍以“省”视之。布政使司下辖府与直隶州,其下再设州、县^[2]。关中地区在有明一代行政区划设置即为在陕西布政使司下设置如下的府及其下之州、县:

西安府,下辖长安、咸宁、咸阳、泾阳、兴平、临潼、渭南、蓝田、鄠、盩厔、高陵、富平、三原、醴泉等十四县;

另辖华州(领华阴、蒲城等二县);

同州(领朝邑、郃阳、韩城、澄城、白水等五县);

耀州(领同官一县);

乾州(领武功、永寿等二县);

邠州(领淳化、三水、长武等三县)。

凤翔府,下辖凤翔、岐山、宝鸡、扶风、郿、麟游、汗阳等七县;

另辖陇州。

西安府还辖有商州(领有商南、雒南、山阳、镇安等四县)^[4,19]。此外还有潼关卫,于洪武七年(1374)设为守御千户所,曾隶陕西都司;后虽于永乐中改为直隶中军都督府^[20],因是关中东大门,所以也当列入。总计共设置二府七州三十八县一卫。

(十二)清代陕西行省下之西安府、同州府、凤翔府与乾州直隶州、邠州直隶州所辖州、县、厅

清代(1644~1911)继明代之后,地方行政区划建置仍沿元、明之制,于各地分置行省。且于康熙六年(1667)将明代之陕西布政使司所辖区域分为陕西、甘肃两个行省;陕西行省省会仍如明代设于西安府城。

清代关中地区在陕西行省内之地方行政区划设置为:

西安府,辖有长安、咸宁、咸阳、兴平、临潼、高陵、鄠县、蓝田、泾阳、三原、盩厔、渭南、富平、醴泉、同官等十五县,另有一州二厅,即耀州与孝义厅、宁陕厅;

同州府,辖有大荔、朝邑、郃阳、澄城、韩城、白水、华阴、蒲城等八县,另有一州一厅,即华州与潼关厅;

凤翔府,辖有凤翔、岐山、宝鸡、扶风、郿县、麟游、汗阳等七县,另有一州,即陇州;

乾州直隶州,辖有武功、永寿二县;

邠州直隶州,辖有淳化、长武、三水等三县^[4,21]。

总计有清一代,关中地区共设有三府二直隶州及其下辖之三十五县三散州三厅。

(十三)中华民国时期陕西省下前期之关中道与南京国民政府时期之四个行政督察区

1911年辛亥革命,一举推翻了清王朝,建立了中华民国。民国初期,在地方行政区域建置上,仍

沿用元、明、清确立的行省制;但裁撤了前清施行的府、州、厅制,在省下设“道”,道下统县;迄至南京国民政府行政时期,又废除“道”制,在省下改设若干行政督察区^[2]。

就关中地区而言,民国前期设有关中道,下辖43县。其中商县、雒南、柞水已超出关中区域范围;另40个在关中区域范围的县,在南京国民政府时期即分属陕西省之第七、八、九、十等4个行政督察区^[22]。即:

第七区,专署驻邠县,辖邠县、乾县、醴泉、长武、永寿、枸邑、淳化等七县。

第八区,专署驻大荔县,辖大荔、渭南、蒲城、华县、郃阳、韩城、华阴、朝邑、澄城、白水、潼关、平民等十二县。

第九区,专署驻宝鸡县,辖宝鸡、凤翔、盩厔、扶风、陇县、岐山、武功、郿县、汗阳、麟游等十县;

第十区,专署驻咸阳县,辖咸阳、长安、临潼、泾阳、富平、鄠县、蓝田、兴平、三原、高陵、耀县等十一县。

此外,南京国民政府时期,除首都外,还于通商大埠或人口稠密之区,专门设市,市有隶于省政府者,还有直隶于中央行政院者。民国二十二年(1933),继首都(今南京市)、上海市、北平市、天津市、青岛市之后,又以陕西省会,即今西安市设西安市^[2],是为中央六大市之一;并以之作为陪都,还成立了西京筹备委员会^[22]。

(十四)中华人民共和国时期陕西省下之西安市、铜川市、咸阳市、渭南市、宝鸡市及其下属之县级市与区、县

1949年中华人民共和国成立后,在地方行政区划建置上,于最高一级仍沿袭前代之省制,只是与之同级又设置了几个直辖市与民族自治区。在它们之下,作为第二级行政区划,则设若干专区(后称地区)、自治州(盟)与地级市;其下又为县(自治县)、区^[23]。之后历经演变,改革开放以来,地区大多改建为地级市;甚至还建置了不少县级市,与地级市下辖之区、县同级^[24]。

早期关中地区曾设置西安市、铜川市与咸阳、渭南、宝鸡专区(地区),各下辖若干县^[25]。之后,随着1971年撤销宝鸡地区,原宝鸡地区所属各县划归宝鸡市领导^[25],以及80年代初咸阳地区被撤除,90年代初渭南地区被撤除,原属咸阳地区与渭南地区管辖各县分属咸阳市与渭南市管辖^[23,26],以致形成迄今关中地区由西安、咸阳、铜川、渭南、宝鸡五市共管局面,其下共辖有3个县级市(兴平市、华阴市、韩城市)与22个市辖区、29个县^[24]。而西安市,在中华人民共和国初成立时曾为中央直辖市,又是西北军政委员会与陕西省人民政府驻地^[25];改革开放后被确立为副省级城市^[27]。2018年2月7日西安市又获批为中国第9个国家中心城市^[28]。

二、历史时期以西安为中心的 关中地区政区设置之特点

纵观历史时期以西安为中心的关中地区政区设置之沿革历程,可以明显地看到下述3个特点。

其一,因鉴于关中地区地理区位的重要与政治地位之崇高,均将关中地区作为一个重要的政治区域,或在一个最高级行政区划内(如秦内史),或大多在一个最高级行政区划内,分设几个二级政区(如西汉在司隶校尉部下设京兆尹、左冯翊、右扶风等三个郡级政区,合称“三辅”),其下再设若干县级政区统辖之。基本上保证了关中地区行政区划的完整性与行政管理的统一性。

其二,在总体上保证了关中地区行政区划设置之区域完整性上,有的历史时期其管辖区域还有所超越。如秦之内史,其东南就到达函谷关至武关一线,拥有今商洛市与河南省三门峡市部分区域。又如西汉之“三辅”,其京兆尹下辖之湖县,也越过今潼关,包有河南省灵宝市西部。其冯翊郡之北部则越过关中地区之北部界限,即通称的“北山”,纳入了今延安市下属之黄陵、黄龙、洛川等县。而东汉时,在司隶校尉部下之关中三郡,其京兆尹则向东南也扩大至今商洛市之商州区与洛南、丹凤、商南等县。至三国曹魏时所设雍州,虽仍以关中地区为

主体,但却包容了今甘肃省之天水市与庆阳市、平凉市;而在关中地区所设之冯翊郡,其北部又超越关中之北界,纳入了今延安市的黄陵、黄龙、洛川等县。这当然主要还是为了进一步保证关中地区之安全,强化其政治上的崇高地位。

其三,尽管历史时期关中地区所设政区各阶段多有变异,但西安所在区域始终是其行政中心。如秦内史之治所咸阳县就在都城咸阳近傍,西汉“三辅”之治所都在都城长安城内。东汉时关中三郡中,虽然仅京兆尹治所在长安城内,左冯翊、右扶风之治所分别迁至高陵县与槐里县,但它们的地位显然不如长安城重要。而三国之曹魏、西晋、十六国与南北朝之北魏、西魏、北周时期,统辖关中及其邻近地区之雍州治所均在长安城内。隋代关中三郡治所有如东汉,但京兆郡治设在都城大兴城内,大兴城对冯翊郡、扶风郡自当也有统辖之权。唐代在关中设京畿道,下辖二府四州,京畿采访使之治所在京城长安城,自为统辖之中心。五代时,政局虽较多变,但关中地区所设之京兆府(仅一度改称大安府)以及其上所设的西京留守,其治所均在长安城,仍当为这一短促动乱时期统辖关中地区的行政中心。北宋时期关中地区虽分属永兴军路与秦凤路,但永兴军路管辖范围远大于秦凤路;永兴军路之治所就在京兆府之治所长安县。金时期状况与北宋时相似。再下之元、明、清以至民国、新中国时期,今之西安均为陕西省之省会。民国时期西安还被设为西京市,为中央六大市之一,一度被确立为陪都。迄至共和国时期,西安市不仅是副省级的省会城市,新近又获批准为中国第9个国家中心城市。

可见西安因在历史时期曾为西周、秦、西汉、隋、唐等13个王朝的国都^[29],所以在不曾为都历史阶段,自亦是关中地区的统辖中心。其地位之尊崇迄今一直未曾改变。这自然也是由于其地理区位的特殊以及历史上多次为都等因素造就的。

三、历史时期以西安为中心的 关中地区政区设置的启示

设置行政区划是国家实施行政管理,保证国家

统一与安全,推动社会经济和谐均衡发展的重要举措。且自秦始皇二十六年(前 221)实施以来,长行不衰,发挥了重要的历史作用。当然在施行历程中,许多朝代也不断有所改易更新,力求其更为完善,更能发挥这一重大行政制度适应历史发展并推动历史发展的积极作用。

当前中国已进入全面决胜建成小康社会的新时代。为适应这一新时代发展要求的行政区划改革问题已成为当前中国党政领导部门与学术界面的一项新的亟待解决的重大问题^[30]。2018 年 2 月 7 日国家发展改革委与住房城乡建设部印发《关中平原城市群发展规划》(以下简称《规划》),批准西安市成为中国第 9 个国家中心城市,要求其加快建设成为中国西部经济中心与具有国际影响力的国家中心城市。其规划之区域范围包括陕西省西安、宝鸡、咸阳、铜川、渭南 5 个市和杨凌农业高新技术产业示范区及商洛市的商州区、洛南县、丹凤县、柞水县,还包括山西省运城市(除平陆县、垣曲县)和临汾市尧都区、侯马市、襄汾县、霍州市、曲沃县、翼城县、洪洞县、浮山县以及甘肃省天水市与平凉市的崆峒区、华亭县、泾川县、崇信县、灵台县和庆阳市区。国土面积 10.71 万平方公里,2016 年末常住人口 3 863 万人,地区生产总值 1.59 万亿元^[28]。之后不久,就有全国人大代表建议中央支持西安推进行政区划调整,针对区划空间小等问题,对西安之建设用地给予大力支持^[31]。

基于以上所论的相关问题,笔者为具体推进中国行政区划改革,推动国家级中心城市西安更为顺利地建成为中国西部经济中心、对外交往中心、丝路科创中心、丝路文化高地、内陆开放高地与综合交通枢纽,特对前述的关中平原城市群区域内之行政区划设置提出以下几条具体建议。

第一,在陕西省境内之关中地区,撤销咸阳市与铜川市,将咸阳市原辖之 3 个市辖区、1 个县级市、10 个县与铜川市原辖之 3 个市辖区、1 个县并入西安市,借以扩大西安市之空间范围,增大建设用地来源;当然这也可加重新组合的大西安市之体量与经济、社会、文化上之影响辐射力度。而且如此

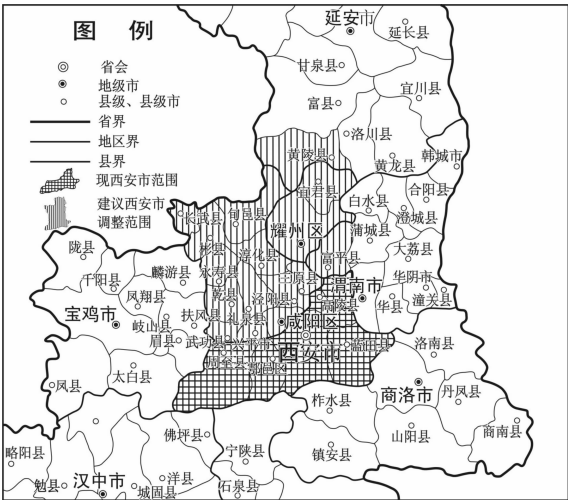


图 1 西安市现行政区划范围与建议调整及行政范围示意图

撤并后,使关中平原城市群所在范围之主体部分,即关中地区呈现中部西安市与东部渭南市、西部宝鸡市共管局面;又重现西汉“三辅”、东汉与隋代关中三郡并立之历史时期经典型行政区划建置格局。

第二,为强化西安市作为中国八大古都之首与世界重要古都之一的地位,建议将咸阳市原辖之秦都区、渭城区列为西安市之市辖区;同时还建议将渭城区改称为“咸阳区”,以彰显秦都城咸阳遗址在该区这一历史事实。使中国历史上西周、秦、西汉、隋、唐等重要王朝之都城遗址由原来被分割位于西安、咸阳市,变而为集中于大西安市内。

第三,建议将现属于延安市管辖之黄陵县划入大西安市内,使每年的清明节全球华人公祭中华民族人文始祖轩辕黄帝之盛典由国家级中心城市与陕西省省会西安市及其下属的黄陵县具体承办。使这一重大民族盛典可举办得更为丰富多彩。

第四,为使大西安市管辖区域其东部边界更为平顺,建议将现属渭南市管辖的富平县划入大西安市。

第五,为便于统一规划、管理、治理其中下游横贯关中平原城市群所在区域的渭河、泾河,建议将渭河源头之甘肃省定西市下属渭源县、陇西县以及泾河源头之宁夏回族自治区固原市下属泾源县也划入以国家级中心城市西安为首之关中平原城市

群规划范围,以便能更为有效地从源头到河口对这两条河流之水环境与水资源进行全盘有效规划与集中统筹管理。

四、结语

历史时期以西安为中心的关中地区政区设置有着显明的特点,政区设置的背景,一方面是基于城市政治因素的考量,一方面是基于城市空间安全的保证,无论秦咸阳、汉“三辅”、东汉与隋代关中三郡并立,唐长安城、京畿道,以及后来的其他行政区划设置,西安所在区域始终是关中地区的行政中心,政区调整也始终为了保证关中地区行政区划设置的区域完整性、行政管理的统一性。基于这样的理念,提出了政区调整方案,以为国家战略层面的国际级中心城市西安的发展提供助力,为西安为中心的关中城市群建设与发展起到积极的推动作用。

参考文献：

[1] 司马迁. 史记[M]. 北京:中华书局, 1982.

[2] 顾颉刚, 史念海. 中国疆域沿革史[M]. 北京:商务印书馆, 1999.

[3] 班固, 颜师古. 汉书[M]. 北京:中华书局, 2011.

[4] 谭其骧. 中国历史地图集[M]. 北京:中国地图出版社, 1982.

[5] 周振鹤, 李晓杰, 张莉. 中国行政区划通史:秦汉卷·下[M]. 上海:复旦大学出版社, 2017.

[6] 徐卫民. 秦内史置县研究[J]. 中国历史地理论丛, 2005, 20(1): 43-49.

[7] 吴镇烽. 陕西地理沿革[M]. 西安:陕西人民出版社, 1981.

[8] 陈直. 三辅黄图校证[M]. 西安:陕西人民出版社, 1980.

[9] 魏征. 隋书[M]. 北京:中华书局, 1973.

[10] 欧阳修, 宋祁. 新唐书[M]. 北京:中华书局, 1975.

[11] 郭声波. 中国行政区划通史:唐代卷[M]. 上海:复旦

大学出版社, 2017.

[12] 张岂之. 中国历史[M]. 北京:高等教育出版社, 2004.

[13] 薛居正. 旧五代史[M]. 北京:中华书局, 2000.

[14] 李晓杰. 中国行政区划通史:五代十国卷[M]. 修订本. 上海:复旦大学出版社, 2017.

[15] 史念海. 西安历史地图集[M]. 西安:西安地图出版社, 1996.

[16] 脱脱. 宋史[M]. 北京:中华书局, 1985.

[17] 脱脱. 金史[M]. 北京:中华书局, 1975.

[18] 宋濂. 元史[M]. 北京:中华书局, 1976.

[19] 张廷玉. 明史[M]. 北京:中华书局, 1974.

[20] 郭红. 中国行政区划通史:明代卷[M]. 修订本. 上海:复旦大学出版社, 2017.

[21] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京:中华书局, 1998.

[22] 傅林祥, 郑宝恒. 中国行政区划通史:中华民国卷[M]. 上海:复旦大学出版社, 2007.

[23] 中华人民共和国民政部行政区划处, 高岩, 浦善新. 中华人民共和国行政区划手册[M]. 北京:光明日报出版社, 1986.

[24] 《中华人民共和国行政区划简册》编委会. 2017 中华人民共和国行政区划简册[M]. 北京:中国地图出版社, 2017.

[25] 史为乐. 中华人民共和国政区沿革(1949 ~ 1979)[M]. 南京:江苏人民出版社, 1981.

[26] 中国行政区划研究会编. 中国行政区划手册[M]. 北京:中国大百科全书出版社, 1995.

[27] 中华人民共和国民政部编. 中华人民共和国行政区划简册:2013[M]. 北京:中国地图出版社, 2013.

[28] 杨耀青. 西安获批建设国家中心城市[N]. 西安日报, 2018-02-08(1).

[29] 朱士光, 吴宏岐. 古都西安·西安的历史变迁与发展[M]. 西安:西安出版社, 2003.

[30] 林拓. 新时代行政区划改革再出发, 全面健全完善中国特色行政区划体系与体制[N]. 中国社会科学报, 2018-03-13(7).

[31] 赵瑞利. 全国人大代表:建议中央支持西安推进行政区划调整[N]. 华商报, 2018-03-16(A3).