

江苏县级政区演变与县域文化保护

王 健

(江苏省社会科学院历史研究所, 江苏 南京 210006)

【摘要】县级政区既是维持国家统一和中央权力的坚实基础,也是研究地方历史文化的重要地理单元。近30年来,经济社会的发展、城市化等对县级政区冲击很大,江苏迄今已消失20余个县级政区,这对县域历史文化资源的保护研究和开发利用造成影响。因此,保留县级政区单位并保持县域的完整性,有着十分重要的意义。

【关键词】县级政区; 区划调整; 县域文化; 保护; 江苏

【中图分类号】K92 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-131X(2017)02-0005-05

县级政区是在漫长历史时期逐渐形成的、不断发展和完善的下层地方行政区,是维护多民族国家疆域统一完整和中央集权制度的坚实基础。县级政区设置历史悠久,地域范围稳定,社会经济文化诸要素齐备,构成了相对独立、边界清晰的地理研究单元,并成为研究县域历史、经济、政治和文化的基本单元。因此,保留县级政区单位,保持县域的完整性,具有重要的历史价值和现实意义。

一、县的历史特征

(一) 最稳定的地方政区组织

历史上的地方政区组织一般分两级或三级,即郡县(乡里)、州道府县(乡里)、省府州县(乡里都、图)、省市县(镇乡村)等。郡始建于战国,后消失;州作为监察区出现在西汉;府在魏晋到隋唐时期是军事区,后变成政区;道出现在唐朝,也属于监察区,后来也不常见,民国短暂设道,居省之下,县之上;路在两宋出现,开始属于赋税转输区,后来也不存在了;省一级出现在元代,明清延续,形成统一固定的省一级高层政区;县自春秋战国出现,秦朝实行郡县制度,直至明清,并延续至今;县以下,乡虽出现早,但属县之后,废兴变化大;镇在宋代后大量出现,明清出现经济型市镇;里、都、图等今天称之为乡、村、居民小组。从历史变迁中可以看出,县始终是最基本、最稳定的地方行政组织。县级政区一旦形成,县域空间明确,变化相对较小。一般县城位于县域之中,方圆在25公里范围以内,这有利于县官短时间巡访。

自秦朝以来,县是统一国家中央集权对基层进行统治的最直接、最重要的地方行政层级。如户籍管理、粮食征收都以县为单位进行,地方武装以县为单位编制,徭役也以县为单位征发,等等。实际上,县政权乃是代表秦王朝执行统治人民职能的机构。这一职能确立后,对此后两千余年的历史都有影响。

(二) 数量稳中有升

从对正史地理志的统计可知,在统一王朝时期,历代县级行政中心数量为1000~1700个,县以上行政中心数

收稿日期: 2017-06-15

作者简介: 王健(1959-),男,安徽泾县人,研究员,博士,主要从事中国古代史、江苏历史文化研究。

量变化较大，但大致在百个到数百个不等，多与县城重合。所以中国古代县级以上城市数量基本上和县城的数量相当，县的数量基本上代表了全国县级以上城市的数量，古代政区与城市数量及空间保持一致。顾炎武认为，唐朝府的属县数量比较适中，“自古郡县之制，惟唐为得其中”。

二、江苏县级政区的演变历程

江苏省独立建省较晚，明代作为南直隶，包括今天的安徽省及上海市。清康熙六年（1667年），苏皖分省，今天的江苏省主体逐渐形成。江苏虽立省较晚，但境内的县却已经存在了两千多年，其间的变迁基本上是稳定中有所发展。从数量上看，西汉时期，江苏县的数量就达到了一个高峰，淮北、太湖地区比较发达，置县较多。清代曾将苏州、常州等府县一分为二。民国时期，国民政府定都南京后，省会迁到镇江，全省设县61个，包括了当时属于江苏的上海地区属县，其中属今江苏省域的为50个。新中国成立后，江苏县级政区因区划调整和自然环境变化而发生变化。1949年设置新安县（1952年改名新沂县）、滨海县，1951年嵯泗特区改为嵯泗县，属松江专区，1953年划归浙江。1955年萧山、砚山划归安徽，盱眙、泗洪划归江苏，新增了洪泽县（1956年）、灌南县（1957年）。1958年划出松江专区中上海、松江、奉贤、青浦、金山、南汇、川沙、宝山、嘉定、崇明（属南通专区）10县，而在划出前江苏有71个县，历史最多。1958年后县的数量减少至61个，这与民国时期的数量相当。1960年增设金湖县，1962年增设沙洲县（1986年改为张家港市），1966年增加响水县。截至1983年底，江苏有62个县、2个县级市（常熟、泰州），合计64个县级政区，省域内县的数量超过了1958年（表1、表2）。

表1 统一时期江苏县(市)数量分布情况

时期	个				全省合计
	淮河以北	江淮之间	长江以北合计	长江以南	
秦朝	9	5	14	8	22
西汉	29	15	44	13	57
东汉	22	13	35	13	48
西晋	20	12	32	13	45
隋朝	14	10	24	12	36
唐朝	12	12	24	17	41
北宋	14	15	29	18	47
元朝	13	17	30	18	48
明朝	13	15	28	10	48
清朝	10	19	29	19	58
民国	13	20	33	17	50
新中国成立后	19	26	45	19	64

注：新中国成立后的数据统计时间为1983年。

表2 1926年和1983年(县改市时)江苏置县一览表

时间	淮河以北	江淮之间	长江以南
1927年	铜山、丰、沛、 邳、睢宁；连 云、东海、赣 榆、灌云、沐 阳；宿迁、涟 水、泗阳	淮阴、淮安、宝应； 阜宁、盐城、兴化、 东台；江都、泰、江 浦、六合、仪征、高 邮、泰兴；南通、海 门、启东、如皋、靖 江、盱眙	江宁、句容、溧 水、溧阳；丹阳、 金坛、镇江、宜 兴、扬中；无锡、 武进、江阴、常 熟、太仓、昆山、 吴、吴江
1983年	徐州市：铜山、 丰、沛、邳、睢 宁、新沂；连云 港市：东海、赣 榆、灌云；淮阴 市：宿迁、淮 安、淮阴、涟 水、灌南、沐 阳、泗阳、泗 洪；盐城市：响 水、滨海	淮阴市：洪泽、盱 眙、金湖；盐城市： 东台、阜宁、射阳、 建湖、大丰；扬州 市：泰州市、兴化、 宝应、高邮、邗江、 江都、泰、泰兴、仪 征、靖江；南通市： 南通、海门、启东、 如皋、如东、海安； 南京市：六合、江浦	南京市：江宁、溧 水、高淳；镇江 市：丹徒、丹阳、 扬中、句容；常州 市：武进、金坛、 溧阳；无锡市：无 锡、江阴、宜兴； 苏州市：常熟市、 吴、吴江、沙洲、 太仓、昆山

注：1. 统计范围以现在江苏境内为准，古代属于江苏境内的政区（如上海、安徽砀山等）不统计；2. 淮河南北分界线，按县治所在为准，民国以前以淮河、废黄河为界，新中国以后以偏南的苏北灌溉总渠为界；3. 1983年3月为省辖市管县改革之后的区划；4. 资料来自《江苏省志·地理志》。

三、新时期江苏县级政区的变化

（一）县级政区数量逐步减少

1983年县改市之前，江苏的县级政区发展稳定。之后，县级政区在剧烈变动中走向衰弱，具体表现为县级政区数量减少，县级政区被拆分纳入城区。截至2015年，江苏仅有21个县、21个县级市，合计42个县级政区，22个县被改为城区，县（区）域格局被重新划分。南京市原有江宁、六合、江浦、溧水、高淳5个县，现全部改为区。无锡市原有3个县市，减少无锡（锡山）1个县。徐州市原有6个县市，减少铜山1个县。常州市原有3个县市，减少武进、金坛2个县。苏州市原有6个县市，减少吴县、吴江2个县。南通市原有6个县市，减少通州1个县。连云港市原有4个县，减少赣榆1个县。淮安市原有6个县市，减少淮阴、淮安2个县。盐城市原有8个县市，减少盐都、大丰2个县。扬州市原有5个县市，减少江都、邗江2个县。镇江市原有4个县市，减少丹徒1个县。泰州市原有4个县市，减少泰州1个县。宿迁市原有4个县市，减少宿豫1个县。至2015年，江苏省内长江以南的县级政区全部改为县级市或市辖区，21个未改市的县全部在长江以北。这虽然反映了经济发展水平的现状，但县级政区融入城中区，完整的县级政区解体，县级实际上已经消失。

（二）完整稳定的县域空间肢解消失

在区域历史文化研究中，文化地理学者比较重视府一级行政区的研究。一般认为，县级地域太小，很难形成独立的、具有鲜明特色的文化单元。这一观点虽然有一定道理，但也不尽然。例如安徽的桐城就极具文化特色。江苏的淮安、常熟也都是较

早列入国家历史文化名城的城市，文化繁荣，特色鲜明。

随着社会经济快速发展，城市化迅猛推进，乡镇工业化、开发区园区设置、旧城改造新城建设、房地产开发等都成为县级行政区划调整的推手。在这方面江苏走在全国前列，开始多为撤县改市，后来又撤市改区。县改县级市，县级政区仍在，但改为区之后，变成城区，独立的乡镇很难保存，甚至县域也被肢解，被分为不同城区。如苏州的吴县改为吴县市，县级仍在，改成区后拆分为吴中、相城2个区。无锡县改为区后，变成锡山区和惠山区，原来完整的无锡县域不复存在。武进县改为区后被重新划分，原来县域的一部分被划到其他区，如历史上著名的奔牛镇被划出武进区。

（三）城乡二元结构被打破

县是城市与乡村的纽带，县域“皮之不存”，乡村“毛将焉附”？城市的兴起与空间变化曾与县的发展息息相关。中国的大中城市（直辖市、省会、地级市等）绝大多数是在县城基础上发展起来的。但在这个过程中，并没有消灭县之本身，县与府州、城市同治的现象极为普遍。县保留了城市与乡村的合理空间，使政区生态环境的多样性和文化多元得以保存。然而，撤县市改城区后基本上消除了城乡的空间界限，城乡连为一体，城市无限扩展，乡村迅速消失。目前，苏南已经很难看到一个范围较大的、完整的城乡二元空间，许多地方城乡基本上连为一体。如从苏州城到太湖的洞庭东山西山均已经城市化，城区连成片，乡村被压缩到太湖深处。“摊大饼”式的城市空间蔓延，使新农村建设徒有虚名，美丽乡村成了民俗文化和田园风光的保留地和旅游景点。

四、保护县级政区的意义

（一）县是中华文化之根

县是中国人的根之所在，也是中华文化的根之所在，中外学者都强调县作为上承下达、城乡纽带的重要作用。“县是中国人生活中的市政的、政治的、司法的与财政的单位。县包含有一个围以城墙的县城，在许多省会中，一县的范围只有半个城，以及环绕这半个城外面的乡村。居民的户籍隶属于县，对于这种县籍，不论他身在何处，总是不情愿丧失或放弃的。县是出身士绅阶级的人的宗祠所在地，也是任何人祖先的故居。中国人到晚年的时候，只要有可能会，他总是要告老还乡；即使身死异域，他的骸骨也要归葬于本土；在他的整个一生中，他和他的县总归是休戚相关的。”^[1]

县作为区域文化研究的基本地理单元，其长期稳定的政区设置，相对固定明晰的空间范围，对确定文化研究边界十分有利，理应成为传承中国文化传统的基本区域。保存县级单位对保存县域文化具有极其重要的历史和现实意义。如安徽桐城以著名的桐城学派彰显其历史文化名城的地位。桐城为安庆属县，以文学、理学著称于世，其县域完整性目前保持较好。一些以府州为范围的特色文化，即便是县上一级政区发生了变化，但只要县级政区没有发生大的变化，其文化仍然能够保存。著名的安徽徽州府历史上有1府6县，但后来由于行政区划调整，婺源划归江西省上饶市，绩溪划入安徽省宣城市，徽州在政区上被拆分，但因县域、县名仍然保留，其徽州文化的属性并没有发生变化。由此可见，县域文化研究的前提是要保留县作为基本政区单位。

（二）县级文化是古今文化的重要载体

从典籍、人物、特色文化等文化要素指标来看，县域都是传承中华文化的重要单元。

1. 典籍。史家有“国在史存，国亡史亡”的箴言，亦可用在县级政区的存亡上，可谓“县在县史存，县亡史亡”。历史上一些县也因政区的消失而于史无存。从现存县志看，绝大多数县志是明清以后编纂的，而这个时期，也正是中国县级政区发展的成熟期。明清、民国时期，县志修志不辍，世代相传，完整保存了中国下层政区传统文化的基本元素和宝贵资料。新中国后，新方志编修出现新的高潮，但传统县志仍然是不可或缺的宝藏。可以说，新志是在传统史志文化遗产基础上发展起来的。民国

时期，于县的政区和文化方面，有两件大事：一是1914年对全部县名进行重新勘定，去除了大量重复县名，第一次在全国范围内使用统一的、唯一的县名，结束了县名使用混乱的局面；二是1909年成立的中国地学会在民国初期制定了一个庞大的研究计划，组织全国力量给全国一千多个县编修县志。地学会会长、泗阳人张相文主持编写《泗阳县志》。他亲自参加了资料的征集、采访工作，精心挑选编修人员，组织编修工作，确定体例，多有创新，在较短的时间内完成了一部高水平、具有时代特色的县志。方志学家仓修良在《重印民国版〈泗阳县志〉序》中评价该志是“一部很有特色的县志，在民国时期所修的一千一百多种志书中称得上是上乘之作，完全可与黄炎培的《川沙县志》、余绍宋的《龙游县志》等一批被称为民国时期名志、佳志相媲美”^①。

县志是与县级政区唇齿相依的历史文献，古代可能没有省志，但不会没有县志。一是县的数量多，县级政区稳定，边界清晰，资料丰富；二是相对于府州省志来说，编修县志相对容易操作。根据统计，江苏省现存各类地方志数量达700~800种，占全国现存总量的十分之一。地方志包括省志、府州志和县（厅）志，县以下有乡镇志、都邑志等，县志承上启下，是地方志中数量最多的一类志书。例如，江苏县县有志，历代有志，但却没有一部完整的省志。正在编纂的《江苏历代方志全书》准备影印出版省志6种，府志60余种，州县志360多种，小志70种，合计500种，共计约74万页。社会安定、经济发展、文化繁荣是地方志编修的前提条件。县志也是如此。明代修志主要在嘉靖、万历年间，清代主要在康熙、乾隆年间，民国主要在1937年抗战爆发前，新中国主要在结束“十年动乱”的改革开放时期。目前的县志数量的变化，也证明了这一点^[2]。

2. 人物。从古至今，县都是人才的主要来源地。中国人历来讲地望、籍贯，重要人物的籍贯（祖籍）或出生地是研究人物成才的重要依据。人才分布研究主要根据县级籍贯分析。古人也常以籍贯称某人，尤其是以县名相称。如安徽合肥人李鸿章与江苏常熟人翁同龢之间的相互调侃佳对：“中堂合肥天下瘦，户部常熟万民饥”。至今，清代状元、光绪帝师翁同龢仍然是家乡人民引以为自豪的名人。近代以后，城市兴起，城市成了新的人才来源地，但在大城市活动的名人，籍贯仍然主要来源于县。历史上，江苏人才数量居全国之首，县是人才的主要来源地，如清代的吴县、上元、长洲、吴江、太仓、常熟、昭文、昆山、无锡、金匱、宜兴、江阴、武进、阳湖、丹阳、江都、江宁、淮安、彭城、赣榆等都是著名的人才大县。

现在各地都很重视历代名人资源的发掘与利用，甚至出现争夺名人资源的现象。江苏几乎各县都有自己的著名人物，如沛县的刘邦、宿迁的项羽、兴化的郑板桥、高邮的秦观、昆山的顾炎武、东台（当时属泰州）的王艮、江阴的徐霞客、武进的庄存与、常熟的翁同龢、海门的张謇、泗阳的张相文、灌云的武同举、宜兴的周处、金坛的华罗庚、丹阳的茅以升等，但由于县级区划的调整，有些名人的籍贯已经改变。使许多著名人物找不到“家门”。如周恩来总理出生地在淮安，特指老淮安，后淮安改名楚州，淮阴（清江）改名淮安，现在又将楚州改回淮安，即今淮安市淮安区。

3. 特色文化。县域是特色文化的富源，例如无锡梅村“太伯奔吴”传说与吴文化的起源，常熟有孔子唯一的江南弟子言偃（子游），明代太仓刘家港与郑和下西洋，老淮安与清江浦的漕运文化，东台是著名的泰州学派创始人王艮的故乡，吴县是乾嘉学派中吴学的故里。其他有阳湖文派、吴门画派、武进孟河医派、常熟毛晋藏书楼汲古阁、瞿绍基的铁琴铜剑藏书楼，这些都是古代县域文化的代表。当代宜兴被誉为“教授之乡”；苏南乡镇企业独树一帜，昆山长期排名全国县域经济等指标第一位，创造了新时期的“昆山精神”，这样独特的文化资源不胜枚举。

（三）县是地域文化研究的典型范本

县志设项涵盖诸如地理环境、山川名物、气候灾害、建置沿革、典章制度、赋税田地、交通水利、商贸市场、城镇乡村、名胜古迹、户籍人口、学校书院、人才名流、艺文著述、方言民俗、宗教信仰等，无所不包，不但是研究地方历史文化的“金山银矿”，也可以由点及面，小中见大，为研究全省乃至全国的历史文化提供有价值的范例。在实际的研究中，以县为对象进行研究的实例不胜枚举。清华大学李伯重教授的新作《中国的早期近代经济——1820年代华亭—娄县地区的GDP研究》就

^①《泗阳县志（民国版注释本）》，泗阳县地方志办公室，2000年再版版本。

是以当时的江苏松江府（今属上海市）为研究范围所进行的创新性个案研究，地方志是其重要材料来源^[3]。

近年来，笔者以泗阳县为研究对象，以泗水流域为背景，考察了泗阳从古至今绵延数千年的历史，重点对汉代泗水国文化、明清运河文化、近代民国文化和新中国的杨树文化进行了梳理。泗阳建县在古代置县最发达的汉代，得名于古泗水，其泗水之阳的地理位置早在西汉时就已确定。泗阳县在未调整前县域面积约1 500平方公里，县城处于县域的中心位置。泗阳地处我国南北文化的交流地带，经济以农耕为主，历史文化虽有断裂，但基本延续。近代泗阳出现了辛亥革命元老韩恢、自学成才的地理学家张相文等重要人物。例如张相文先生追根溯源、细腻丰富的个案研究，对保存和发掘江苏县级文化做出了有益的尝试^[4]。为此，中国地理学会将中国地学博物馆建在泗阳，以示对张先生“中国近代地理学开创者”地位的肯定。

参考文献：

[1] 马士. 中华帝国对外关系史（一）[M]. 张汇文，译. 北京：三联书店，1957：18

[2] 徐复，季文通. 江苏旧方志提要 [M]. 南京：江苏古籍出版社，1993：10

[3] 李伯重. 中国的早期近代经济——1820年代华亭—娄县地区GDP研究 [M]. 北京：中华书局，2010：8

[4] 王健，邢东升，姚乐. 泗水文化研究——泗水、泗水古国、泗阳文化的历史演进 [M]. 南京：江苏人民出版社，

2014：8