

關於中國古代兩種地方政制的初步研究

孫關龍、孫華*

中國古代地方政治制度從秦朝開始，直至清末(有的還延至民國時期)，兩千多年間一直實施兩種不同的地方政治制度：即在全國大多數地區實施中央集權的地緣政治統治，在邊遠的少數民族聚居地區則實施部落領主世襲的血緣政治統治。包括實行不同的地方行政區劃制度，不同的地方官制、軍制、法制等。中國古代兩千多年兩種地方政制的歷史，筆者認為大致可以劃分為四個時期。①初始時期，含秦、漢至南北朝。②確立時期，包括唐、宋兩個朝代。③發展時期，含元、明至清前、中期。④衰落時期，清中期至末期。

一、初始時期

早在秦朝建立之前的一百多年，戰國已有“道”的政區建置。秦朝在全國推行郡縣制的同時，在邊遠少數民族聚居區實施道、屬國的地方政治制度建制。漢承秦制，道、屬國地方政制在漢代都有較大發展。南朝時，全國實行州郡縣制(簡稱州制)，在邊遠少數民族聚居區則實行左郡、左縣地方政治制度的建制。

(一) 道的起源

“道”作為邊遠少數民族聚居地區的縣級單位，並不是始於秦朝，更不是“始設於西漢”¹，其產生的時間則要更早。據現有的文獻資料，楚武王(公元前740-前690年在位)滅掉權國，改建為縣，是為中國設縣之始；魯僖公九年(公元前651年)秦國和晉國都已建郡，則為中國現知最早的郡。²戰國時期，各國已較為普遍的設郡、設縣。³《史記·秦本紀》和《史記·商君列傳》記載：秦孝公十二年(公元前350年)商鞅第二次變法，在秦國普遍推行縣制，當時“並諸小鄉聚，集為大縣”，秦國分為“四十一縣”(一說“三十

一縣”)。同時，秦孝公在邊遠少數民族聚居地建“道”，作為與內地“縣”並列的政區及行政管理機構。⁴

(二) 秦道、屬國

公元前221年秦統一全國後，秦始皇在全國推行郡縣制，廢除了商周的諸侯分封制。即在全國建郡，作為地方一級政區及其行政管理機構；郡下設縣，作為地方二級政區及其行政管理機構，亦是地方基層政區和基層行政管理機構。郡、縣官員一律由中央王朝統一直接任免，不能世襲。從此，在全國範圍內廢除了貴族領主的血緣統治制度——諸侯分封制，在中國全國第一次實現了對公眾管理按地緣劃分(不再是按血緣劃分)的君主官僚制度。⁵這與秦王朝是一個統一的多民族的高度中央集權的封建帝國相適應的。在邊遠少數民族聚居地區則承繼秦孝公的做法，設“道”作為與縣並列的地方政區及其行政管理機構。⁶“道”的長官不是由中央王朝直接任命流官擔任，而是由中央王朝確認邊遠少數民族原來的首領擔任，並可以世襲，即在該地域維持原有的部落領主血緣統治制度。秦初，全國設三十六郡，以後隨着疆域的擴展增至四十多郡，在全國建縣、道九百到一千個⁷，其中有多少個道，至今尚未發現一個確切的記載。

秦代還有稱為屬邦(國)的地方政區建置及其行政管理機構建制。屬邦始於戰國時期，秦代屬邦包括邊遠少數民族舉族臣服秦朝的“臣邦”和邊遠少數民族部分內附秦朝的“屬邦”。為此，秦王朝中央朝廷內還專設有主管他們的官職——“典屬國”。《漢書·百官公卿表》指出：“典屬國，秦官，掌蠻夷降者。”秦代的一些兵器上，載有“武庫受屬邦”、“詔事屬邦”、“屬邦工”等銘文；秦簡《法律答問》中，有“臣邦人”、“真臣邦君公”、“臣邦真戎君長”、

* 前者為中國大百科全書出版社資深編審，後者為北京科林口腔門診部主治醫師

“臣邦君長”等記載。⁸ 屬國的官員，由秦中央王朝確認該少數民族的原有首領擔任，並世襲，保留其血緣統治的部落領主制度。其性質與“道”相同，不同的；一是這些內屬的少數民族在內屬之前是不屬於秦王朝的民族；二是道為縣級政區，屬國有縣級的，亦有郡一級的。

（三）漢道、屬國

漢承秦制，《漢書·百官公卿表(上)》明確記載：“(縣)有蠻夷曰道”。兩漢前期實施郡(國)縣制，其國是指分封的諸侯王國，先為異姓(非劉姓)諸侯王國，後為同姓(劉姓)諸侯王國；西漢中後期，削平諸侯王國，及至東漢都實施郡縣制(漢武帝提出的“州”，是監督區，非一級政區。州至東漢末才正式成為地方一級政區)；東漢末，實施州郡縣制(由郡縣二級制改為州郡縣三級制)。⁹ 漢縣級的設置單位有多種：主要是縣，還有侯國、邑、道、屬國(屬國有些是郡級的)等名稱。在漢代，侯國、邑與道、部分屬國為同一級的地方政區及其行政管理機構，但是性質是不完全相同的。所謂列侯所食之縣曰侯國，皇后、公主所食之縣曰邑，邊遠少數民族聚居之縣曰道，可見道與前兩者是不相同的。據《漢書·地理誌》記錄，西漢末全國有郡(國)103個，縣邑1314個，道32個，侯國241個。32個道中，包括武都郡(治所在武都縣，今甘肅西和縣南)的平樂道(治所在今甘肅康縣平洛鎮)、嘉陵道(治今甘肅徽縣東南)；隴西郡(治所在狄道，今甘肅臨洮縣)的狄道(今甘肅臨洮縣)、氐道(治所在今甘肅禮縣西北)¹⁰，師古註曰：“其地有狄種，故云狄道”，“氐，夷種之地。氐之所居，故曰氐道”¹¹；天水郡(治所在平襄縣，今甘肅通渭縣西)的獠道(治所在今甘肅隴西縣東南)¹²，師古註曰：“獠(完)，戎邑也”¹³；上郡(治所在膚施縣，今陝西榆林市東南)的雕陰道(治今陝西甘泉縣南)，該郡另有雕陰縣；北地郡(治所在馬嶺縣，今甘肅慶陽縣馬嶺鎮)的義渠道(治所在今甘肅寧縣北)；安定郡(治所在高平縣，今寧夏固原縣)的月(支)氐道(治所在今寧夏隆德縣境內)；長沙國(治所在臨湘縣，今湖南長沙市)的連道(治所在今湖南雙峰縣西北)。¹⁴ 還有營道、冷道、羌道、樊道等。

漢的屬國現知有郡級、縣級之分。它始於漢武帝元狩二年(公元前121年)，匈奴昆邪王殺休屠王後，率四萬餘眾降漢，武帝置五個屬國安之：天水郡勇士屬國、安定郡三水屬國、上郡龜茲屬國、西河郡美稷屬國、五原郡蒲澤屬國。¹⁵ 師古註：“凡言屬國者，存其國號而屬漢朝，故曰屬國”。¹⁶ 從此，漢中央王

朝對降附或內屬的西陲少數民族，均設為屬國。如漢宣帝神爵二年(公元前60年)對在今青海東部地區歸附漢朝的羌人，漢設“金城屬國”安之；五鳳三年(公元前55年)對新歸附漢朝的其他匈奴人，分別置西河屬國、北地屬國安之。¹⁷ 東漢時，屬國更多，且擴展到東北、西南地區。誠如《後漢書·竇融傳》註曰：“漢邊郡皆置屬國”，包括東北部的遼東屬國；西部的張掖屬國、張掖居延屬國、龜茲屬國；西南部的蜀郡屬國、犍為屬國、廣漢屬國等。屬國的最高長官是屬國都尉，它與一般郡的都尉僅為武職不同，還兼理民事，故有“屬國別領比郡”之稱，它們“主蠻夷降者”，“治民比郡”。¹⁸ 而且，屬國都尉多為降附或內屬的邊遠少數民族的首領擔任。都尉之下，則設丞、侯、千人、主簿各職。漢宣帝時，還設置西域都護府，最初都護歸附漢朝西域三十六國，漢哀帝和漢平帝間增至五十餘國，其疆域範圍大體相當於今天的巴爾喀什湖以東、以南和中國的新疆地區。《漢書·西域傳》指出：“凡國五十，自譯長、城長、君、監、吏、大祿、百長、千長、都尉、且渠、當戶、將、相至侯、王，皆佩漢印綬，凡三百七十六人。”這五十餘國儘管保留“國”的名稱，實則成為都護管轄下的自治領地。王莽時期，西域不通。東漢或通或斷，西域都護時設時廢，延光二年(公元123年)改置西域長史，直至東漢末年。相類似的，還有漢武帝時設置的護烏桓校尉(烏桓族臣屬漢朝後設置)、護羌校尉(羌族內附漢朝後設置)等。

（四）南朝左郡、左縣

左郡、左縣是南朝中央政權在南方少數民族地區實施的特殊政治制度。西晉之後，天下大亂，政區建置陷入混亂。東晉時州為十多個，南朝宋、齊時增為二十多個，至梁後期達一百多個州，州、郡、縣設置之亂到了“境土屢分，或一郡一縣割成四、五，四、五之中亟有離合，千回百改”的地步¹⁹；設置之濫，到了“百室之邑，便立州名，三戶之空，空張郡目”的地步。²⁰ 當時，還出現一種特殊的政區建置——僑州、郡、縣制。即原州、原郡、原縣故土淪亡，以原州名、原郡名、原縣名寄治他地，只有僑民，沒有土地的州、郡、縣稱為僑州、僑郡、僑縣。同時，出現雙頭州、郡。雙頭州指兩州同治一地，一人同兼兩州刺史；雙頭郡指兩郡合治一地，一人兼任兩郡太守。南朝時，又在邊地民族聚居地設置左郡、左縣和僚郡、俚郡，實施“土人治土”，由邊地民族首領擔任郡太守、縣令，實行世襲，沿用原有的一套制度治理。左

郡、左縣之名始見於南朝劉宋時期，蕭齊政權時有發展，梁、陳兩朝達到頂點。因當時稱邊地少數民族為“蠻左”（其服飾為“左衽”而得名），為“蠻左”而置的郡、縣，便稱為左郡、左縣。後來又在之上出現左州。因為在僚族、俚族少數民族聚居區設郡，故稱為僚郡、俚郡。據清代徐文範校補《晉書·地理誌》、《宋書·州郡誌》而著的《東晉南北朝輿地表》記載，南朝時有越州（治所在今廣西浦北縣南泉水鄉，轄境包括今桂東南、桂南、廣西西南部、海南島）等左州，南陳左郡、邊城左郡（治所在麻步山，即今安徽霍山縣西北）²¹、光城左郡（治所在光城縣，即今河南光山縣）²²等二十多個左郡，太湖左縣、南陳左縣、呂亭左縣等十多個左縣，東宕渠僚郡、越巂僚郡、沈黎僚郡、吳春俚郡等。

秦、漢道和屬國的設置（包括南朝左郡、左縣設置）是中國地方土官制度的初級階段。它們的實施不但對保衛邊疆地區的安全、安定各少數民族民眾的生活、維護國家的統一、開發和發展邊疆地區起到很重要的作用，而且加速了各民族之間，尤其是漢族與各少數民族之間的經濟文化交流，增進了各民族之間的和諧關係。

二、確立時期

中國古代兩種地方政治制度的確立，是以唐、宋時期所實施的羈縻制度為標誌的。唐朝在全國實施道、郡（或州）、縣制（簡稱道制），宋朝在全國實施路、州、縣制（簡稱路制），它們在邊遠少數民族聚居區都實行特殊的地方政治制度——羈縻制度。“羈縻”一詞出自《史記》。司馬相如曰：“天子之於夷狄也，其義羈縻勿絕也”。²³ 其義誠如《漢官儀》一書所云：“馬云羈，牛云縻，言制四夷如牛馬受羈縻也！”羈縻，即如用牛鼻繩、馬籠頭束住牛馬一樣，用土官“以夷制夷”，管住所屬土民。所謂羈縻制度，是指唐、宋時期於邊遠少數民族聚居地區實施的一種特殊的地方政治制度。一般包含羈縻都督府、羈縻州、羈縻縣三級，習慣上統稱羈縻州，又稱蕃州。《新唐書·地理誌》第七卷下即以“羈縻州”統之，記述唐代約 300 年間在邊遠少數民族聚居地實施的特殊地方政治制度的情況。唐高祖武德年間，已在今四川、雲南、貴州和東北境內設置了這類州、縣，但其時為數不多，且未將這些州縣與普通州、縣予以十分明確的區別。唐

太宗貞觀時由於大量設置了這種州、縣，才定制稱為“羈縻州”，用以區別於普通州、縣；從此普通州相對羈縻州而言，即被稱為“正州”。

（一）羈縻制度的特點

筆者初步研究認為，羈縻制度有如下幾個特點：

1. 限於少數民族部落的聚居地區，羈縻府州的轄境是原來部落（包括部落聯盟或國）的領地，即史書上說的“析其部落，大者為州，小者為縣”。²⁴

2. 羈縻州長官（包括都督、刺史、縣令）不是朝廷直接任命委派的，而是由各部落原來的首領（包括國王、可汗、葉護、酋長等各種各色的君長）擔任，由朝廷頒發印信。部落首領保持其原有的稱號與權力，並自理內部事務，而“都督”、“刺史”、“縣令”則只是唐、宋兩朝所授予的一個稱號。由於部落首領通常是世襲的，所以首領兼銜的都督、刺史也是世襲的，若遇部落首領的更代不是世襲而是篡奪，按慣例唐、宋兩朝均承認篡奪成功者的首領地位，即由此人接替都督、刺史、縣令的職務，且世襲下去。也就是說，維持原有的血緣統治。

3. 內政完全自理。羈縻州的內政事務完全自理，朝廷不予干涉。內部的司法也是獨立的，不受唐律、宋律約束，其傳統的制度、法律一概保留不變。內部的軍制也不變，不受唐制、宋制的影響。

4. 無固定的賦稅。大多數羈縻州只是名義上的政區，其版籍並不向中央王朝呈報，也不承擔一定的貢賦。但有少數羈縻州版籍要上報戶部，也有少數羈縻州“願納賦稅”，不過比正州要輕，且沒有一定的定額。羈縻州普遍對唐、宋皇帝有所貢獻，這種臨時性的貢獻與正州向戶部交納的賦稅不同。

5. 與中央王朝的關係較為鬆弛。中央王朝採取“降則撫之，叛則討之”的政策。²⁵ 一般說，羈縻州在行政上隸屬於邊州都督府和都護府，由“邊州都督、都護所領，着於令式”²⁶，如唐高宗顯慶年間平西突厥後即析其部落列置許多羈縻都督府、州，又置崑陵、濛池二羈縻都護府以統之，上隸安西都護府（武周時改隸北庭都護府）。羈縻州又有不隸於都督府的，如關內道羈縻黨項歸德州隸於銀州，而不隸於都督府；其羈縻縣有不隸於羈縻黨項歸德州的，而直隸於銀州。

6. 多無固定治所，亦多無城廓，常寄居山谷之間。據《新唐書·地理誌七下》記載：唐代在劍南道（治所在今成都）置羈縻州百餘，它們“皆無城邑”，寓州名部落，“羈縻而已”；在黔州都督府（今貴州境內）

設有 51 個羈縻州，“皆寄治山谷”，而且名稱時有變化，地域時大時小。

7. 具體情況複雜多變。羈縻州的設置，各地區不同，各部族不同，又各因時因勢而變。唐朝北部的羈縻府州多為太宗、高宗時開置，不久即都廢棄；而江南、嶺南許多羈縻府州遲至大曆、貞元、元和、開成年間才設置。唐初分天下為十道，其中九道都設過羈縻州，只有淮南道未設過。大致可以歸納為下列幾種情況：邊族移入內地所置的羈縻州，又稱僑蕃州。這種羈縻州寄治在唐正規州縣境內，如河北道幽州境內和關內道靈、慶、夏州境內的羈縻府、州。在邊族本土設置的羈縻州由該地區都督府或都護府監護控制，如為契丹設置的松漠都督府及下轄的十州，為於奚設置的饒樂都督府及下轄的六州(均授其首領為都督、刺史)。有些邊州時而由正州降羈縻州，時而由羈縻州升為正州。如劍南道茂州都督府所領維、翼二州本為羈縻州，後升為正州。有的羈縻州在唐初一個時期為唐的有效控制之下，但不久就背唐獨立，或為相鄰的民族政權所佔領役屬。有的羈縻州自始至終只是一個虛名。

(二) 唐羈縻州

《新唐書·地理誌》論述羈縻州的建立，始於唐太宗貞觀四年(630年)平定突厥之時所設定襄都督府、雲中都督府。實際上，經考證唐初高祖武德五年(622年)已在東北奚族南遷內附之地建有羈縻州——鮮州、崇州(兩州治所先後僑居今遼寧朝陽、山東青州、河北三河)²⁷，不過當時未以羈縻命名。有趣的是此史料亦出於《新唐書·地理誌》，據研究，在貞觀三年(629年)今貴州境內的東謝蠻首領謝元深內附，太宗即以此地設應州羈縻州，元深為州刺史；南謝蠻首領謝強內附，太宗設莊州羈縻州，強為州刺史²⁸，此史料亦早於上述的貞觀四年的資料。因此，應該說唐代的羈縻制度創始於高祖，定制於太宗。

唐太宗年間廣建羈縻州。如貞觀二十年(646年)回紇薛延陀部被唐破亡，“鐵勒百餘萬戶”“內屬，請同編列，並為州郡”²⁹，第二年太宗依其部落設 13 個羈縻府州。貞觀二十二年(648年)，契丹內屬，太宗設置府州，以羈縻之，共有松漠州等 10 州，10 州刺史均由契丹族諸部酋長擔任³⁰；同年，奚族內屬，唐太宗以其部設饒樂都督府(治所在今內蒙寧城境內)，以奚族首領可度為都督，下設 5 個羈縻州。³¹ 唐初全國分為十道(唐道與秦漢道不同，唐代的“道”相當今天的省，為唐代全國一級地方政區單位。“道”開始

為監察區，後為行政區)，十道中多數道都設置有羈縻州，如關內道(轄境相當今陝西秦嶺以北、甘肅祖厲河流域和寧夏賀蘭山以東、內蒙古呼和浩特市以西、陰山狼山以南地區)的羈縻州，為突厥、黨項、吐谷渾諸部設置，設有羈縻府 29 個、羈縻州 90；河北道(轄境相當今北京、天津、河北全境，遼寧大部，河南和山東古黃河以北地區)的羈縻州，為突厥的別部和奚、契丹、靺鞨、降胡、高麗諸部設置，設置羈縻府 14，羈縻州 46；隴右道(轄境相當今甘肅隴山、六盤山以西和青海湖以東及新疆東部地區)的羈縻州，為突厥、回紇、黨項、吐谷渾的別部和龜茲、於闐、焉耆、疏勒、河西內屬諸胡、西域吐火羅等十六國設置，有羈縻府 51 個，羈縻州 198 個；劍南道(轄境相當今四川大部，雲南瀾滄江、哀牢山以東與曲江、南盤江以北，貴州水城、普安等縣以西，甘肅文縣一帶)的羈縻州，以羌、蠻諸部設置，設羈縻州 261 個；江南道(轄境包括今浙江、福建、江西、湖南、蘇南、皖南、湖北和四川的江南部分、貴州東北部)、嶺南道(轄境相當今廣東、廣西大部和越南北部地區)的羈縻州，均以蠻部設置，分別置有羈縻州 51、92 個。另有黨項羈縻州 24 個，不知其隸屬(表 1)。唐代“大凡府州八百五十六，號為羈縻州”³²。

表 1 唐代羈縻州及其分佈

| 所在道 | 羈縻府 | 羈縻州 | 合計 |
|------|-----|-----|-----|
| 關內道 | 29 | 90 | 119 |
| 河北道 | 14 | 46 | 60 |
| 隴右道 | 51 | 198 | 249 |
| 劍南道 | | 261 | 261 |
| 江南道 | | 51 | 51 |
| 嶺南道 | | 92 | 92 |
| 不知其屬 | | 24 | 24 |
| 小計 | 94 | 762 | 856 |

資料來源：《新唐書·地理誌》。

僅今廣西一個地區，唐代設置羈縻州縣百餘，均以當地俚、僚人首領為都督、刺史。³³ 誠如《資治通鑑》所云：當時形成“胡越一家，自古未有也”³⁴，充分說明唐太宗民族政策的勝利。

(三) 宋羈縻州

北宋 166 年間邊患不斷，在“北有大敵，不暇遠略”的形勢下，對西南邊遠的少數民族聚居地繼續實行唐代的羈縻政策。只要納土歸附，均給予官職厚祿，重加賞賜，實行“以夷制夷”的政策，由土官管理他們的屬地和屬民。與唐代不同的：一是在羈縻縣下設

有峒，所謂“析其部落，大者爲州，小者爲縣，又小者爲峒”。³⁵ 二是在羈縻州之上設置“寨”，作爲羈縻州上級機關的派出機構由朝廷委派漢族官員擔任寨官和提舉就近對土官進行監督。三是當時西、北已失，雲南不統，安南(今越南)獨立，所轄羈縻州區域大大縮小。據《宋史·地理誌》，當時在成都府路(路是宋代地方的最高行政區單位，即一級地方行政區單位)，轄境在今四川邛崃山和大渡河以東、龍門山西南、犍爲縣以北的岷江中游地區，治所在成都府(今四川成都市)³⁶，有羈縻州 110 個。潼川府路，轄境相當四川中江、西充、渠縣以南，資陽、榮縣、屏山以東，大竹、鄰水、合江以西地區，治所在潼川府(今四川三台縣)³⁷，有羈縻州 48 個。夔州路，轄境相當今四川萬源和達縣、重慶墊江和璧山、四川合江等縣以東，湖北清江上游和貴州北部地區，治所在夔州(今重慶奉節縣)³⁸，有羈縻州 50 個。廣南西路，轄境爲今廣西境以及雷州半島、海南島，治所在桂州(今廣西桂林市)³⁹，有羈縻州 55 個(表 2)。另，今湖南西部少數民族聚居的設有羈縻州數十個。

表 2 宋代羈縻州及其分佈

| 所在路 | 所在都督府 | 羈縻州(個) |
|------|-------|--------|
| 成都府路 | 黎州 | 54 |
| | 雅州 | 44 |
| | 茂州 | 10 |
| | 威州 | 2 |
| 潼川府路 | 敘州 | 30 |
| | 瀘州 | 18 |
| 夔州路 | 紹慶府 | 49* |
| | 重慶府 | 1 |
| 廣南西路 | 邕州 | 44 |
| | 融州 | 1 |
| | 慶遠府 | 10 |
| 小計 | | 263** |

註：*南宋曾爲 56 個，**未計湘西數十個羈縻州。

從上可知，宋代的羈縻州主要設於四川、貴州、廣西三地。兩宋期間，今四川、貴州、廣西境內大部分地區較爲安定，長時間沒有戰爭發生，經濟獲得了較好發展。南宋時，今廣西地域一度出現稻米自給有餘，販運去今廣東的米船，“首尾相銜，長達數里”。⁴⁰

羈縻制是在繼承秦漢道、屬國和南朝左郡、左縣基礎上，唐朝創建的一種特殊地方政治制度，是以往各個朝代未曾全面實行過的新的地方政治制度。唐代把秦朝以來八百多年的土官政治提高到了一个新的階段，成爲了一種制度。這是中國地方土官制度的建制

階段。據《資治通鑑》記錄，唐貞觀二十一年(647 年)，唐太宗李世民總結歷史經驗時說“自古帝王雖平中原，不能服戎狄”，他之所以能超越前代帝王，關鍵是“自古皆貴中華，賤夷狄。朕獨愛之如一，故其種落皆依朕如父母。”正是如此融洽的民族關係，才出現了文成公主與吐番松贊干布聯姻的友好範例，才取得了“四夷大小君長爭遣使入獻見，道路不絕，每元正朝賀，常數百千人”的盛況⁴¹；才先後出現“貞觀之治”、“開元之治”。在當時歷史條件下，羈縻制度有利於多民族中央集權國家力量的增強和全國大一統局面的相對安定，並且也有利於各民族地區社會經濟、文化的發展。

三、發展時期

元明清時期，在全國實施的是行省、路(道)、府(州)、縣制，簡稱行省制或省制，其中明代省一級地方政權單位爲布政使司，俗稱也爲“省”。在邊遠少數民族聚居地區則繼續實行特殊的地方政治制度。即在唐宋羈縻制度的基礎上，元、明、清對邊遠少數民族聚居地實施土司制度，清代還在遊牧的蒙古民族聚居區實施盟旗制度。土司制度起於元，盛於明，衰於清；因以邊遠少數民族聚居地區當地酋長爲世襲土官土吏，稱爲土司而得名。盟旗制度則限於北部廣大蒙古民族聚居地區。

(一) 土司制度的特點

筆者研究認爲，土司制度的一些基本特點，限於邊遠少數民族的聚居地，其轄境是原來部落的領地；土司制度的長官，由原部落首領擔任，且實施世襲制；內政完全自理，包括內部的司法、軍制都維持原有傳統的制度等，與羈縻制大致是相同的。然而，土司制與羈縻制終究是兩個不同的概念，筆者認爲其不同之處主要有以下幾點，即土司制獨有幾個特點：

1. 土司制的土官各有品級，納入國家官制系統。土司制土官按其官職與流官進行比照，從元代開始納入國家官制系統。宣慰使從二品，宣撫使正三品，安撫使正三品，招討使正三品，知州從五品，長官司長官從五品，知縣從七品。土官土吏有功還可以升遷，升任安撫使、宣撫使、宣慰使，甚至行中書省參知政事。這是與羈縻制土官不同的。

2. 土司制自明嘉靖九年(1530 年)起明確有文職與武職之分。文職屬於布政司系統，而隸於吏部；武

職土司系統屬於衛所系統，而隸於兵部。這也是與羈縻制不相同的。而且，文職土司系統多置於中國南部、西南部的農耕部落，武職土司系統則多置於中國東北部、北部、西北部的遊牧部落。

3. 貢賦有明確規定。誠如《元史·地理誌》曰：“今皆賦役，比之內地。”而羈縻州是沒有固定稅賦的。

4. 土司制土官須定期入京朝覲。元朝開始土官承襲要入京朝覲，以後則要定期入京朝拜：承襲時須上繳舊印記，領取新印記。明清時土官要繼續定期入京朝拜，其承襲程序則更嚴，不但要有上級遣官查核、作保，而且要有宗支圖本作承襲的依據。也就是說土司制與中央王朝的政治聯繫要比羈縻制與中央王朝的聯繫緊密得多。

5. 土司子弟必須入學習禮才能承襲。否則，土司子弟不能承襲土司之職。這也是與以前羈縻制所不同的。實際上，中央王朝已對土司制土官提出了一定的文化禮儀要求。

從上述相同點和不同點看出，羈縻制和土司制都是實施部落領主制的血緣政治統治，與全國絕大部分地區實施的君主官僚制的地緣政治統治是截然不同的兩種地方政治制度。但土司制相比羈縻制，與中央王朝的政治經濟聯繫緊密多了；明確劃分的文武兩個系統，更適合相應的各個部落；且對土司土官提出了有一定的文化禮儀要求；最重要區別則是土司制府、州、縣建置成爲獨立建置，土官納入國家管制系統。這都顯示出土司制在羈縻制的基礎上前進了一步，是中國地方土官制的高級階段。

表3 今廣西境內元代土司機構

| 土路、土府、安撫司 | 土州 | 土縣 | 土峒、土寨、土團 |
|---------------------|--|-------------|------------------------------|
| 太平路 (土官李氏) | 思同、左、都結、結倫、鎮遠、龍英、上懷恩、下懷恩、全茗、茗盈、萬承、上恩城、下恩城、太平、平安、養利 | 崇善、陀陵、永康、羅陽 | 玉龍峒、吳峒、水口峒、上龍聳峒、下龍聳峒 |
| 思明路 (土官黃氏) | 上思明、下思明、上石西、下石西、遷隆、上思、忠州、江州、祿州、西平 | 武黎、華陽、羅白 | 憑祥峒 |
| 來安路 (土官岑氏) | 七源、泗城、利州、路州、峨州、往殿、唐興、歸樂、歸仁、龍川、羅博、俟州、羅佐、順龍、兼州、上隆 | 程縣 | 安隆寨、上林寨 |
| 田州路 (土官黃氏) | 田州、下隆、侯州、懷德、奉議、向武、都康、思恩、恩城、果化、歸德 | 陽縣、上林、富勞 | |
| 鎮安路 (土官岑氏) | 鎮安、凍州、歸順、安德 | | 淶峒、頻峒、任峒、上雷峒、下雷峒、上影峒、下影峒、湖潤寨 |
| 慶遠南丹溪峒等處軍民安撫司(土官莫氏) | 南丹、那州、地州、文州、芝山、合風、天州、三旺、東蘭、西蘭、忠州、安習 | | 安化上團、安化中團、安化下團、茅難團 |
| 龍州萬戶府 (土官趙氏) | 上下凍 | | 塢峒、武能峒、武德峒、羅徇峒 |

(二) 元土司制

《元史·地理誌》指出“蓋嶺北、遼陽與甘肅、四川、雲南、湖廣三邊，唐所謂羈縻州，往往在是。”元朝繼承並發展唐宋的羈縻制度，把羈縻做法、土官政治又一次推向新的階段——土司制度。

元世祖忽必烈是繼秦皇漢武、唐宗宋祖後的又“一代天驕”。他繼承發展秦皇漢武的列道、設屬國做法和唐宗宋祖的羈縻制度，又一次把土官政治推向新的高峰——土司制度。世祖亦是少數民族，“入主中原後一反歷代中原漢族統治者的觀念，沒有繼續將少數民族視爲‘禽獸’，而是……將溪峒少數民族人民成爲‘吾民’。”這“看似簡單，卻是中國歷史上第一次，標誌着中國歷代封建統治傳統觀念的革命”。⁴² 爲此，他多次下詔：“西南諸蠻夷官吏軍民，

各從其俗，無失常業”；“詔諭西南諸蠻部族酋長，能率所部歸附者，官不失職，民不失業”。⁴³ 故而，他在少數民族聚居地普置州、路，劃爲獨立的政區建置(唐羈縻州、縣都附屬於正府、正州，沒有形成獨立的建置)，把土官土吏納入國家官職系統，從而形成新的土官政治制度——土司制度。

元世祖至元十年(1273年)設置雲南行省，以後陸續設置曲靖(治所在今曲靖)、烏撒烏蒙(治所在今貴州威甯)、羅羅新(治所在今四川西昌)、大理金齒(治所在今保山)、元江(治所在今建水)、八百(治所在今泰國清邁)、銀沙羅甸(治所在今瀾滄江北)、蒙慶(治所在今泰國昌盛)、邦牙(治所在今緬甸阿瓦)等宣慰司，以及威楚開南宣撫司(治所在今楚雄)、麗江路宣撫司(治所在今麗江)等。⁴⁴ 在今貴州境內，元代以設宣慰司、安

撫司、長官司爲多；有大小土司三百餘處，以八番順元等處宣慰司勢力最大，其次是烏撒烏蒙宣慰司、亦溪不薛宣慰司等，絕大部分則爲蠻夷長官司。在今廣西境內，自至元十四年(1277年)在靜江(今桂林)設廣南西路宣撫司(旋改爲宣慰司)，共設有5個土司路、1個安撫司、1個土司府、70個土司州、11個土司縣、17個土司峒、3個土司寨、4個土司團(表3)。⁴⁵

(三) 明土司制

明代繼承元代土司制度，進而爲土司制度定制和趨於完備的時期。土官制度雖起源很早，但稱爲土司肇始於元，而定制於明。《明史》有專門記載西南各土司始末的《土司傳》，包括湖廣土司1卷，四川土司2卷，雲南土司3卷，貴州土司1卷，廣西土司3卷，共10卷之多。

明代的民族政策和邊疆治理政策是明太祖朱元璋和明成祖朱棣奠定的。他們在奠定中原以後，便向邊疆、少數民族地區進發，以實現全國的大統一。爲此，他們對邊遠地區少數民族的治理，依然採用唐宋時期的“以土治土”的羈縻政策，而且針對邊區不同情況區別對待。他們把土司組織制度化、系統化，嘉靖九年(1530年)以後又明確劃分土司文職系統的政區及行政管理機構爲土府、土州、土縣和峒，官職爲土官知府、土官知州、土官知縣、土官知峒等職，隸屬朝廷吏部；土司武職系統的政區及管理機構是宣慰司、安撫司、宣撫司、長官司(或蠻夷長官司)，官職爲宣慰使、安撫使、宣撫使、長官等，隸屬朝廷兵部。宣慰、宣撫等諸使之名，明代以前即已產生，唐代有宣慰使、宣撫使、招討使，安撫使始於隋，皆因事而設，事畢即罷；遼、金諸路有招討使，南宋安撫使爲路一級長官。上述諸使在元代始與地方行政發生關係：宣慰司掌軍民之務，分它以總府、縣，爲行省與路、府、州、縣間的軍政機構，各地都有設置；宣撫、安撫、招討諸司多置於邊地；長官司則始於元，多設在少數民族聚居地。這些機構的長官有以流官爲主，有流官、土官並用，僅蠻夷長官司專以土官爲長官。明代始將宣慰、宣撫、安撫、招討、長官諸使都作爲統轄邊遠少數民族的地方軍政機構，且都以當地酋長爲長官，形成一套系統，成爲世襲土官。土司文職系統和土司武職系統兩個系統分別設置於不同的民族地區：明嘉靖九年(1530年)以後，一般在西南從事農業生產的邊遠少數民族地區與西北從事或部分從事農業生產的邊遠少數民族地區，都設置文職系統建置，官職爲吏部系統的土官知府、土官知州、土官知縣、土官知峒等；

對東北、西北內附的少數民族，即從事遊牧和狩獵業的民族地區，則設立羈縻都司、衛所或宣慰司、安撫司等司。後一部分民族地區一個重要特點是很不穩定，時而內歸明朝，時而反叛明朝，時而由異族入侵而亡，時而遷移他處。

土司的設置及委任土官的等級，並無嚴格的標準。一般根據轄地的大小、勢力的強弱及戶籍的多少，但主要依據功績。如土司助朝廷征討有功，便可擢升較高的官職。另外，還與土司的地理位置有關：內地土司，朝廷威力所及，所授官職較低；邊遠地區，朝廷威力所不及或較弱，則往往授以高職。

1. 西南地區

明代實施土司制度的重點地區。明初在雲南至少設置土府18家(其中有4府在明代曾一度劃歸四川)，土州22個，土縣6個，共爲46個文職土司政區，又有宣慰司1個，宣撫司3個，安撫司5個，長官司28個，共37個武職土司政區(表4)。⁴⁶ 廣西則有24個土州，5個土縣，5個長官司(1個爲直隸長官司)。⁴⁷

表4 雲南明初土司結構

| 文職系統 | | | 武職系統 | | | |
|--|--|----------------------------------|------------|----------------|----------------------------|---|
| 土府 (18) | 土州 (22) | 土縣 (6) | 宣慰 司(1) | 宣撫 司(3) | 安撫 司(5) | 長官 司 (28) |
| 蒙化 姚安 武定 廣西 承寧 鎮沅 孟良 孟定 景東 順寧 麗江 元江 鶴慶 尋甸 烏撒 烏蒙 東川 芒部 | 安寧 鄧川 雲龍 寧州 阿迷 霑益 陸涼 馬龍 羅雄 彌勒 富州 灣甸 鎮康 威遠 北勝 滇渠 大侯 蘭州 寶山 南甸 路南 維摩 | 羅次 雲南 嶲峨 蒙自 亦佐 元謀 | 車里 | 隴川 幹崖 南甸 | 潞江 耿馬 蠻莫 鎮道 楊塘 | 芒市 鈕兀 者樂 孟璉 威信 安靜 爲化 懷德 簸州 戶撒 臘撒 等 |

2. 東北黑龍江流域

爲女真族居地。永樂元年(1403年)，在各部設置衛所。正統(1436-1449年)以後，共建有衛384、所24、

地面 7、站 7、寨 1。其地域遼濶：西起幹難河(今鄂嫩河)，西南接遼東都司，東包括苦兀(今庫頁島)，東南瀕鯨海(今日本海)，北達北山(今外興安嶺)，南抵鴨綠江、阿也苦河(今圖們江)。境內除女真族外，還有吉列迷、苦夷等民族。各衛、所的長官則由當地酋長擔任，各衛、所間一般不相統轄，朝廷在其境內設立驛站，駐屯軍隊，派員巡視。

3. 西北甘肅嘉峪關以西、新疆哈密以東區域

這個地區在明代主要是畏兀兒等民族的居地。自洪武八年(1375年)至永樂四年(1406年)，先後設置哈密(今新疆哈密市)、沙州(今甘肅敦煌市)、赤斤蒙古(今甘肅玉門市西北赤金)和安定、阿端、曲先(均在今青海西北部)、罕東(今青海青海湖以東一帶)七衛。

4. 四川西部、青海、西藏一帶的藏族地區

洪武二年(1369年)平陝西等地後即遣使招撫，至宣德間先後設置烏斯藏(今西藏大部)、朵甘思(今西藏東部、青海大部、四川西部)二都司及俺不羅(今西藏浪卡子)、牛兒宗寨(今西藏拉薩西南)、領司奔寨(今西藏仁布)等行都司，隴答(今西藏貢覺、昌都一帶)、上邛部(今西藏丁青)、隴卜(今青海玉樹北)、必里(今黃河河源一帶)、畢力術江(今青海玉樹附近)等衛。還有些宣慰司、招討司等司和襲元舊制的軍民元帥府、萬戶府等。明代在西藏和青海、四川藏族地區設置司衛，任用藏人擔任各級官吏，處理藏族事務。還在西藏建立政治和宗教合一的僧官制度，任命當地僧侶領袖為贊善、護教、闡教、闡化、輔教等五王，五王各有封地，與各司衛所不相轄屬。據有關學者研究統計，明代“藏區各族土司總計 849 個，其中藏族土司 795 家，其他各個民族土司 54 家”，明朝廷頒發的“朵甘衛都指揮使司”印章及永樂年間頒發的“烏思藏衛都指揮司指揮僉事”封誥等，至今尚存。⁴⁸

另，西南的四川、雲南等地，有部分衛所也由土官擔任各級職務，性質與羈縻衛所略同，但上隸於都司、行都司。大致以 5,000 人為一衛，1,120 人為千戶所。衛所名大多與府州名相同，其衙署亦多與府州同城。如雲南的曲靖衛、楚雄衛、大理衛、蒙化衛、永昌衛、騰冲衛等。這些衛所一般被認為是土司武官系統的一部分。

(四) 清代土司制

清承明制。清廷一方面是在一些地區繼續推行土司制，例如順治年間在青海先後封敕青海回族土司——治氏土司，青海漢族土司——陳土司，以及李氏土司和撒拉顏土司等。再如雲南的永甯、孟定土府，富

州(今富寧縣灣甸)、滇渠(今寧浪縣)和鎮康土州，車裏(今西雙版納)宣慰司，耿馬、隴川、孟連等宣撫司，潞江(今保山怒江壩)、芒市等安撫司，臘撒(今隴川臘撒)等長官司。在北部、東北部和西北部邊遠地區的蒙古民族中則推行新的地方政治制度——盟旗制度。另一方面又大力推行改土歸流，尤其是雍正年間大規模的改土歸流，大大削弱了土司的勢力。清代土司的地位比明代明顯地降低，雍正王朝以後大土司和敢於與朝廷對抗的土司已不復存在；土司的數量大幅減少，所轄的地域愈來愈窄，影響也愈來愈小；土官也不再進京授職和朝覲。

(五) 清代盟旗制度

盟旗制度是清代在邊遠蒙古族聚居區實施的地方性政治制度。因由紮薩克(旗長)掌握實權，故又名紮薩克制。早在滿軍入關建立清朝以後，即天命九年(1624年)後金統治者對歸附的蒙古部眾，按八旗制度的組織原則，在其原有社會制度基礎上編制為旗，即取消蒙古族原有的各部編制，改編為旗。少數是原有的一個部編為一旗，多數是原有的一個部劃分為若干旗，以至十餘旗。後以此辦法陸續安置綏服的蒙古諸部。至乾隆三十六年(1771年)，土爾扈特部蒙古從歐洲伏爾加河下游衝破沙俄的阻擊，返歸中國新疆後，全蒙古部眾悉數被納入盟旗體制。此制度從初置到完備，歷經一百四十餘年。一直在蒙古族地區推行實施至終清之時，前後經歷約三百年時間。

蒙古民族地區的旗分為總管旗、劄薩克旗和喇嘛旗三類：①總管旗。此類旗由中央朝廷直接派遣總管管理，即由中央朝廷委派大臣、都統、將軍直接統轄各旗，此類蒙古旗統稱為“內藩蒙古”。察哈爾八旗、厄魯特旗、明阿特旗、紮哈沁旗、烏梁海九旗、唐努烏梁海八旗、達木蒙古八旗等都屬於總管旗，共 61 旗。②劄薩克旗。此類旗，中央朝廷不設總管，即中央朝廷不直接管理，而由朝廷任命旗內蒙古王公之中的有功者為紮薩克進行管理，中央朝廷的理藩院實施監督。劄薩克旗統稱為“外藩蒙古”。漠南蒙古(又稱內蒙古)、漠北蒙古(又稱外蒙古或喀爾喀蒙古)、漠西蒙古(即西套蒙古)諸旗皆屬劄薩克旗，共 18 盟、201 旗。劄薩克旗又有內劄薩克和外劄薩克之分，內蒙古諸劄薩克旗屬內劄薩克，外蒙古、西套蒙古諸劄薩克旗屬外劄薩克。③喇嘛旗。屬於寺院的旗，亦設紮薩克(旗長)，一般由寺院的活佛擔任，並世襲，自行管理領地內的行政、司法、稅收等事宜。共有 7 個喇嘛旗。

旗為盟旗制度的核心，是軍事、行政合一的政區組織，又是清王朝賜給各級蒙古王公、領主的世襲領地。由中央朝廷就旗內王公中任命的劄薩克，可以世襲；其職權為戰時動員本旗兵丁出戰，平時總攬本旗行政、司法、稅收、差役、旗內官吏任用等項事務。下設協理台吉(劄薩克之副職)、管旗章京(次於台吉之管旗官)等僚屬，協助劄薩克治理旗務。

旗以下置“佐”(或稱“箭”，蒙古語為“蘇木”som)，設佐領一人。“佐”原為基本軍事單位，後逐漸成為旗以下的一級政區組織。佐領不僅統領本佐兵丁，還辦理清冊、收稅、征伏等民事。佐的多少標誌着一旗的兵力狀況。原則上，每佐由 150 名壯丁組成，但實際上有增有減。凡年齡在 18-60 歲之間的蒙古男丁，都有服兵役的義務。佐領下設驍騎校、領催等職，協助佐領辦理佐內軍政事務。每六佐設一參領統轄。佐下設“什”，每十戶為一什，設什長一人，什長是盟旗制度中最低一級組織的管理人。

盟為旗的會盟組織，合數旗而成。每盟設盟長一人、副盟長一人，早期由盟內各旗劄薩克在會盟時推舉，後改由理藩院就盟內各旗劄薩克中簽請皇帝指定專人兼攝。蒙古各盟是在部的基礎上建立的，所以部長又常常是盟長。盟並非一級行政機構，盟長的主要任務是充當三年一次的會盟召集人，履行比丁、練兵、清查錢谷、審理重大刑事案件等職責，但無發兵權，不能直接干涉各旗內部事務，也無權向各旗發佈命令，只是對盟內各旗劄薩克實行監督的組織，一般不設辦理盟務的衙門。會盟時，中央政府有時也派官員參加。有的盟包括數部很多旗；有的盟只則包括一個旗；少數旗不在其上設盟，其盟務由管理該地區的將軍或辦事大臣直接掌管。

盟旗制度在清初穩定蒙古民族社會秩序，發展蒙古社會生產，以及穩定清朝廷統治，發展清朝社會經濟等，都起過相當重要作用。但是隨着社會經濟的發展，時代的進步，它使蒙古族人民不能越族遊牧、耕種和往來、婚嫁，更不能使蒙古與漢族和其他民族的民眾接觸、往來，嚴重阻礙了蒙古族社會、經濟等方面的進步和發展。

四、衰亡時期

自清中期至末期，始於清雍正王朝的大規模的改土歸流直到清末，有的延至民國年間，乃至 20 世紀 50 年代。改土歸流是指廢除邊遠少數民族地區土司制

度，改由中央王朝委派流官進行直接統治，並實施與內地相同的地方政區制度的政治改革。元朝始行、明朝完善、清朝前和中期實施的土司制度，曾對穩定邊遠地區，減少戰亂擾民，維護中央王朝的統一，發揮重要作用。但是，隨着土司制度的發展，土司勢力越來越大，其弊病也愈來愈顯：對內殘暴統治屬民，對中央王朝叛服無常，騷擾與之接壤的民眾，土司之間也不斷發生糾紛和戰爭。為了解決日久相沿的土司割據的積弊，明清兩朝的統治者大多主張實行改土歸流政策，即在條件成熟的地方取消土司世襲制度，設立與內地一樣的府、廳、州、縣，由中央王朝派遣有一定任期的流官進行管理。

改土歸流並不是清雍正時期及其以後才有，也不是清代才有，而自明朝即有；在區域上，也不局限於西南少數民族地區，湖南、湖北、甘肅、青海等省區也都實施了改土歸流的政治改革。明初，今貴州境內有四大土司，永樂十一年(1413 年)其中兩大土司思州宣慰司和思南宣慰司發生叛亂，永樂帝平定後廢去這兩大土司，設貴州布政使司(俗稱貴州省)，改置思州、思南等八府。⁴⁹ 廣西在明代改土歸流有太平、思恩、田州 3 土府，養利、奉議、向武、南丹、左州、利州、上石西、上思、武靖、恩城等 10 個土州，忻城、程縣、永康等 3 個土縣(其中忻城於弘曆十年，即 1497 年複土)，以及欽州 7 個峒等。

清代的改土歸流始於康熙年間，如康熙四年(1665)在雲南廢王弄山長官司，廢寧州(今華寧)、嶧峨(今峨山)、蒙自三地土官統治，設流官。但大規模地推行改土歸流的改革措施，是清雍正年間主要在西南少數民族中實施的。改土歸流大致收結於乾隆時代，亦有延至民國時代才改土歸流的，個別的地區到 20 世紀 50 年代才最終告別土司統治。

清雍正四年(1726 年)，雲貴總督鄂爾泰數次上疏，全面闡述改土歸流的必要以及具體的措施，並要求調整雲、貴、川等省邊境的不合理的行政區劃，以便統一事權。雍正帝批准了鄂爾泰的上疏。五月，鄂爾泰首先平定貴州長寨土司的叛亂，設立長寨廳(治所在今貴州長順)。不久，清廷將明代時由雲南劃出給四川的烏蒙、鎮雄、東川三土府，重新劃歸雲南。在摧毀了叛亂的烏蒙土知府祿萬鐘、鎮雄土知府隴慶侯的勢力後，改烏蒙土府為烏蒙府(後改稱昭通府，今雲南昭通)、改鎮雄土府為鎮雄州(今雲南鎮雄縣)。雲貴改土歸流的巨大聲勢，很快衝擊到廣西地區。次年，清廷以威懾力量革去廣西泗城土知府岑映宸的職務，在其屬南盤江以北地區設置貞豐州(今貴州貞豐縣)，劃

歸貴州統轄。雍正帝爲使雲南、貴州、廣西的改土歸流事務得以統一籌劃，特於六年(1728年)底任命鄂爾泰爲雲南、貴州、廣西三省總督。鄂爾泰對不同地區的土司，採取了不同的策略。他提出，對雲南土司以瀾滄江爲界，“以外宜土不宜流，以內宜流不宜土”；對貴州土司，則明確提出“黔省土司與滇省異，一切凶頑，半出寨目，因地制宜，更須別有調度”。⁵⁰ 他對不法土司以計擒爲上，以兵剿爲次，使其自動投獻；他用武力震懾，又不專恃用兵，力爭以政治手段解決。當年，他命貴州按察使張廣泗在黔東南推行改土歸流政策。張廣泗帶兵深入黎平府古州(今貴州榕江)、都勻府丹江(今貴州雷山)苗、侗等族村寨，設廳，置同知，理民事。⁵¹ 與雲、貴、廣西接界的湖南、湖北、四川等省的土司，本來就靠近內地，勢力有限，在形勢壓力下，紛紛請求交出世襲領地及土司印信，歸政中央王朝。於是，各相關省份在對土司世襲領地改設州、縣。在設立州縣的同時，添設軍事機構，如雲南增設烏蒙鎮、昭通雄威鎮、普洱元威鎮，貴州增加古州鎮、台拱鎮，廣西另設右江鎮，湖廣添增永順協、永綏協等，以防不測。清政府在改土歸流地區，清查戶口，丈量土地，徵收賦稅，建城池，設學校。原來土司只交納很少的貢賦，而將殘酷掠奪屬民所得的大量銀兩盡收於己。改土歸流後，變革賦役方法，廢除原來土司的徵收制度，與內地一樣，按地畝徵稅，數額一般少於內地。土民所受的剝削稍有減輕。改土歸流的地區，包括滇、黔、桂、川、湘、鄂、甘肅、青海等省。

雍正朝的改土歸流主要是在西南少數民族的部分地區實行，未改流的地方還相當不少。即使改流之處，也還保留原土司的殘餘勢力，他們仍能不同程度地控制原來的屬土和屬民。但是雍正帝後，大土司和敢於與中央王朝對抗的土司，則不復存在。乾隆帝及其以後仍在某些地區繼續實行改土歸流改革。然而，土官世代相襲，勢力根深蒂固，盤根錯節，在當時情況下也有利於政府的統治、地方的穩定，因而土司制度遲遲退不出歷史舞台。例如，貴州的改土歸流於雍正九年(1731年)基本結束，但仍保留長官司百餘處。又如，廣西忻城土縣莫氏土官到光緒三十二年(1906年)才被撤免。再如，青海的撒拉族土司制度自明洪武六年(1373年)延續523年後，於光緒二十二年(1896年)才被廢除；青海回族土司(即治氏土司)自明洪熙元年(1425年)至清宣統三年(1911年)辛亥革命勝利後才被廢除，歷經486年；該省其他土司在1931年南京國民政府通過《明令撤銷土司案》後，才被廢除。⁵² 全國

範圍的土司制度的徹底廢除，則是在1949年後。

改土歸流的過程中，在使用武力的地方曾使少數民族地區的人民蒙受戰爭的災難；在一些改土歸流不徹底的地方，少數民族地區的人民在繼續受到土司的欺壓和剝削外，又加上了一些流官的壓迫和剝削。但是，從總體上看，改土歸流消除了數百年以來存在的土司政權的割據狀態，有利於中國多民族國家的統一，有利於邊遠地區的穩定；改土歸流部分地調整了生產關係，漢族地區先進的生產技術、耕作技術、優良品種傳到了這些邊遠少數民族地區，這些地區刀耕火種等生產方式有了很大改善；改土歸流在一定範圍和一定程度上，變奴隸制爲農奴制，變農奴制爲地主制，客觀上促進了社會經濟的發展，加強了國家的統一和發展；改土歸流還促進了內地與邊遠地區、漢族與邊遠少數民族之間交流，程度不同地改變了邊遠少數民族地區的閉塞和落後，有利於中華民族的交融和團結。

五、小結

第一，中國古代兩種地方政治制度從公元前214年一直實施到1911年清朝滅亡，長達二千多年。秦統一中國後，在全國實施中央集權的地緣政治統治——郡縣制(秦漢)，繼而魏晉南北朝的州制、唐宋的道路制、元明清的行省制。同時，在邊遠少數民族聚居區則實施部落(或氏族)首領的血緣政治統治——土官制，從秦漢的道、屬國，南朝的左郡、左縣，到唐宋的羈縻制、元明清的土司制和清代盟旗制。有的還延續到民國時代，乃至20世紀50年代。

第二，中國古代多數朝代的統治者對邊遠少數民族的統治，能夠從實際出發，實施“以夷制夷”的土官血緣政治統治。這對保衛邊疆，維護多民族的國家起到了重要作用。邊遠少數民族對此是作出了重要貢獻的。

第三，中國邊遠少數民族聚居地的土官制隨歷史的發展而不斷演化發展的。秦代稱“道”、“屬邦”、“臣邦”，到漢代稱“道”、“屬國”，南朝時稱左州、左郡、左縣，在名稱上很不規範。至唐宋統一稱爲羈縻府、羈縻州、羈縻縣，形成羈縻制度。到元明清代統稱土司制，土路、土府、土州、土縣、土峒或宣慰司、安撫司、長官司等，明後期形成土司文官系統、土司武官系統，並納入國家官制系統。以後，又隨時代的發展，不失時機地進行了“改土歸流”的變

革。

第四，中國古代兩種地方政治制度長期並存是“和文化”的生動體現。中國是一個具有“和而不同”傳統的文明古國。公元前 221 年，秦始皇統一六國，建立起中央專制的多民族統一國家，其地方政治制度廢除了血緣統治的分封制，採取了與中央集權相適的地緣統治的郡縣制。但是秦始皇沒有抹殺秦王朝民族的多樣性，尊重邊遠少數民族的實際制度，在他們的聚居地建“道”；對內附和歸附的少數民族或其支系，則建“屬邦”、“臣邦”，實施“以夷制夷”的制度，維持少數民族原有的血緣統治的領主制度。只要不反對中央朝廷，秦始皇就採取“和而不同”的政策，允許不同於中央集權的郡縣制的地方政治制度存在。漢武帝繼承了秦始皇的政策，繼續設道和屬國。唐太宗光大秦始皇的政策，對夷狄“獨愛之如一”，

定型為羈縻制度。忽必烈進一步發展他們的政策和做法，視南夷西蠻為“吾民”，始創土司制度。明太祖、明成祖一方面完善土司制度，在一些地區繼續實施“和而不同”的土司統治；同時，在另一些地區根據實際情況進行改土歸流。清代從各地實際情況出發，既有實施土司統治和盟旗制度的民族地區，又根據時代要求在更多民族的地區實行“改土歸流”的政治改革，尤其是雍正朝期間大規模地實施，且多以和平方式進行。自公元前 221 年至 1911 年，二千多年的中央集權制，在全國實施官僚君主制地緣統治的同時，在邊緣少數民族區域實施土官領主制的血緣統治，而且隨着歷史的發展，由初級形式發展到高級形式。這是“和文化”在中國古代生動實踐，是中國“和而不同”思想在政治領域的具體體現，是中國古人高度政治智慧的結晶。

註釋：

- 1 見《中國大百科全書·中國歷史》第一卷，北京：中國大百科全書出版社，1992 年，第 155 頁。
- 2 孫關龍：《分分合合三千年》，廣州：廣東教育出版社，1995 年，第 13-19 頁。
- 3 孫關龍：《中國古代行政區劃沿革》，載於《中國古代文化》第一卷，北京：北京大學出版社，1988 年，第 292-335 頁。
- 4 同註 1，第 510-512 頁。
- 5 孫關龍：《中國行政區劃》，載於《中國政治地理學》，北京：科學出版社，2004 年，第 37-89 頁。
- 6 同註 2，第 26 頁。
- 7 同上註，第 23-26 頁。
- 8 見《中國通史》第四卷，《秦漢史》(上)，上海：上海人民出版社，1995 年，第 908-910 頁。
- 9 同註 2，第 27-36 頁。
- 10 魏高山主編：《中國歷史地名大辭典》，廣州：廣東教育版社，1995 年，第 613、213、1218、544、318 頁。
- 11 見《漢書·地理誌》註。
- 12 同註 10，第 221、1286 頁。
- 13 同註 11。
- 14 同註 10，第 684、1279、96、75、937、181、798、524 頁。
- 15 見《漢書·武帝本紀》。
- 16 同上註。
- 17 見《漢書·宣帝本紀》。
- 18 同註 1，第 178-179 頁。
- 19 見《宋書·州郡誌》。
- 20 見《南齊書·州郡誌》。
- 21 同註 10，第 348 頁。
- 22 同註 10，第 388 頁
- 23 見《史記·司馬相如傳》。
- 24 范大成：《桂海虞衡誌·誌蠻》篇。

- 25 見《資治通鑒》第198卷。
- 26 見《舊唐書·地理誌》。
- 27 同註10，第1023、1227頁。
- 28 見《貴州百科全書》，北京：中國大百科全書出版社，2005年，第157頁。
- 29 見同註25。
- 30 見《新唐書·契丹傳》。
- 31 見《新唐書·奚傳》。
- 32 見《新唐書·地理誌》。
- 33 見《廣西大百科全書·民族卷》，北京：中國大百科全書出版社，2008年，第413頁。
- 34 見《資治通鑒》第194卷。
- 35 同註24。
- 36 同註10，第377頁。
- 37 同上註，第1256頁。
- 38 同上註，第1303頁；《中華人民共和國行政區劃簡冊(2010年)》，北京：中國社會出版社，2010年，第121-122頁。
- 39 同註10，第83頁。
- 40 同註8，第七卷，第483頁。
- 41 同註25。
- 42 白耀天：《土司制度確立於元代說》，載於《廣西民族研究》，第4期，1999年。
- 43 見《元史·世祖傳》。
- 44 見《雲南百科全書》，北京：中國大百科全書出版社，1999年，第252-254頁。
- 45 見《廣西大百科全書·歷史卷》，北京：中國大百科全書出版社，2008年，第130-131頁。
- 46 同註44，第263頁。
- 47 同註45，第311-312頁。
- 48 賈霄峰：《藏區土司制度研究》，西寧：青海人民出版社，2001年。
- 49 同註27，第156-157、183頁。
- 50 同上註，第183頁。
- 51 同註1，第一卷，第242-243頁。
- 52 見《青海百科全書》，北京：中國大百科全書出版社，1999年，第527、618、661頁。