



云南民族地方行政 制度的发展与变迁

张晓松 普同金 赵学先 李 根 著



云南人民出版社



云南民族地方行政 制度的发展与变迁

张晓松 普同金 赵学先 李 根 著



云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

云南民族地方行政制度的发展与变迁 / 张晓松等著.
昆明: 云南人民出版社, 2005.7

ISBN 7-222-04448-5

I. 云... II. 张... III. 民族地区—行政管理—政治
制度—历史—云南省 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 072857 号

责任编辑: 杨云宝

封面设计: 西里 胡元青

责任印制: 刘伟能

书 名	云南民族地方行政制度的发展与变迁
作 者	张晓松 普同金 赵学先 李根 著
出 版	云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	ynrm.peoplespace.net
E-mail	rmszbs@public.km.yn.cn
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	7.625
字 数	200 千
版 次	2005 年 7 月第 1 版第 1 次印刷
排 版	云南里程制版印务有限公司
印 刷	昆明市五华区教育委员会印刷厂
书 号	ISBN 7-222-04448-5
定 价	22.50 元

尊敬的读者: 若您购买的我社图书存在印装质量问题, 请与我社发行部联系调换。
发行部电话: (0871) 4194864 4191604 4107628 (邮购)

前 言

云南自古以来就是多民族地区，迄今依然是中国西部地区世居民族种类最多的省区，有 26 个人口 5000 人以上的世居民族。云南还在远古时代就与中原华夏地区有着密切联系，自秦汉以来就是统一的多民族国家——中国的一部分，也是中华民族多元一体结构的一个典型。云南民族地方政权与中央政权，云南各民族与中原的各民族，云南各民族与周边中国境内各民族以及云南境内各民族，在数千年的历史岁月中，虽时有矛盾和冲突，但统一、相容和认同是主要的，冲突与分裂是暂时的。云南的过去与今天的历史事实说明，民族的多样性、文化的多样性并不意味着就必定要发生冲突。不同民族、不同文化完全可以和谐共处。这个重要的启示，对当今一些地区存在的不同民族、不同文化的冲突的和解，具有重要的借鉴价值，值得认真总结。

总结云南不同民族、不同文化和谐共处的经验的视角可以是多方位的，但从民族与政治关系的角度加以历史的考察，是一条重要的路径。这就是既要讲民族，又要讲政治。而这也是处理云南民族关系的一条历史经验。云南民族地方政权与中央政权，云南各民族与中原的各民族，云南各民族与周边中国境内各民族以及云南境内各民族的统一、相容、和谐的基础就在民族与国家政治的统一与和谐。民族问题与政治问题不是顾此失彼。

新中国建立之初，中央和中共云南省委在处理云南民族地方问题时，就看到了“边疆各民族都有自己的一套政治制度、经济制度，有自己的宗教文化传统”，不能简单照搬在内地采用的政策，而是根据云南民族地方的实际与全国政治建设的总体任务解决各种问题，云南的民族工作和政治革命与建设因此取得了辉煌的成绩。新中国建立之初的这一政策选择，借鉴了两千多年来处理云南民族关系的历史经验，又为后来以实行民族区域自治为基本政策取向的制度安排和政策设计奠定了基础。从“文化大革命”到改革开放的历史进程说明，什么时候沿着民族与政治统一的路线进行政策选择，就有和谐的民族关系；什么时候脱离了这一路线，就会发生民族与社会问题。

在社会系统中主要的行动者是各种组织机构，这些组织机构及其行为规范的制度在社会生活中占据着支配性的地位。制度是社会生活中长久性、普遍性的变量。民族与政治和谐统一，长久性、普遍性的重要变量是制度。云南之所以成为不同民族、不同文化完全可以和谐共处的典型，在于云南在大多数历史时间内有一个可以使之如此的制度基础。这个制度就是民族关系和政治关系统一的政治与行政制度。在古代，是“羁縻制”、“土司土官制”，在现代，是“民族区域自治制度”。用制度分析的方法，从历史与现实的视野对云南民族地方行政管理的制度环境、制度供给、制度需求、制度演进、制度中的传统习俗与规则和制度的作用进行深入研究自然具有重要意义。本书的写作，旨在实现这一研究任务。

目 录

前 言	1
第一章 先秦时期云南的社会组织与行政管理制度	1
一、原始人与原始族群	1
二、原始氏族公社的管理制度	3
三、原始氏族民主制的瓦解和部落国家行政制度的 产生	5
四、部落国家行政制度	8
第二章 秦汉至明清云南的两种行政制度及其基础与条件 ...	10
一、两种行政制度	10
二、实行两种行政制度的基础与条件	13
第三章 秦汉至唐宋时期云南的行政制度	18
一、行政区划	18
二、地方行政官吏的设置和职权	21
(一) 都府、州的官吏设置和职权	22
(二) 郡、王国与羁縻州的官吏设置和职权	23
(三) 县、侯国的官吏设置和职权	25

三、南诏、大理国时期云南民族地方的行政制度	26
(一) 南诏、大理国的中央行政体制	26
(二) 南诏、大理国的地方行政区划	27
(三) 南诏、大理国时期地方官吏的设置与职权	28
四、秦汉至唐宋时期云南民族地方行政体制的利弊	28
 第四章 元、明、清时期云南的行政制度	31
一、行政区划	31
二、地方官吏的设置与职权	34
三、土官、土司的管理制度	40
四、土官、土司制度及“改土归流”的利弊	43
 第五章 民国时期云南的多种行政形态及其矛盾冲突	47
一、民国时期云南各民族的行政制度	50
(一) 独龙族家族公社的行政管理	50
(二) 佤族部落制度下的“王子行政”	53
(三) 景颇族社会的“贡晶贡萨”与“贡龙贡查”	56
(四) 彝族社会的多种行政制度	63
(五) 瑶族社会的“瑶目”制度	66
(六) 藏族的政教合一制度	67
(七) 纳西族地区的“土司伙头”制	68
(八) 傣族地区的封建领主制及土司衙门	71
(九) 壮族地区的寨老制度	78
(十) 红河南岸哈尼族地区的土司署	80
(十一) 户撒、腊撒阿昌族的三级行政组织	81
(十二) 拉祜族传统行政管理体制	85
(十三) 基诺族、布朗族村社行政管理体制	92

(十四) 傈僳、怒、普米、德昂族的传统行政管理 制度	96
二、民国政府的行政制度与少数民族政权的矛盾冲突和 斗争	100
第六章 云南民族地方行政制度模式的再选择	107
一、云南民族地方行政制度变革与发展的历史趋势	107
二、云南民族地方行政制度变革与发展的历程	125
三、云南民族地方行政制度变革与发展的理论 政策依据	141
第七章 云南民族地方行政管理的基本构建	149
一、云南民族地方行政体制和组织	149
二、云南民族地方行政管理的职能	154
三、云南民族地方行政领导	157
四、云南民族地方行政权力	162
第八章 云南民族地方行政管理的运行	169
一、云南民族地方行政管理的运行环境	169
二、云南民族地方行政管理的决策	182
三、云南民族地方行政管理的执行	191
四、云南民族地方的财务行政管理	195
五、云南民族地方的行政法制建设	197
第九章 云南民族地方行政管理体制的改革与发展	206
一、以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导, 促进 云南民族地方行政体制改革	206
二、以科学的发展观指导政治行政体制改革、促进云南	

民族地方物质文明、政治文明和精神文明协调发展	210
三、以西部大开发为契机,促进云南民族地方观念更新、 政府职能转换和人才辈出	212
四、以“强、大、通”战略促进民族地方行政管理 体制的发展	218
五、云南民族地方行政管理体制改革展望	228
主要参考书目	233
后 记	237

第一章 先秦时期云南的社会组织与行政管理制度

一、原始人与原始族群

中国云南是人类最早的发祥地之一。1965 年，在元谋县上那蚌村发现两颗猿人牙齿化石，经过科学测定，“元谋猿人”生活在距今约 170 万年前。继“元谋猿人”之后，又多处发现旧石器时代人类的化石和石器。1961 年在路南县（现改名石林县）板桥河沿岸发现了旧石器时代的人们使用过的石器。经过 2005 年的新测定，其生活年代约在距今 80 万年前。1960 年，在丽江县木家桥发现古人类化石的三根股骨，生活年代约在距今 15 万年到 5 万年左右的时间。1965 年，在西畴县城东南的仙人洞发现古人类的五枚牙齿化石，其生活年代与丽江古人类相同，同在旧石器时代晚期，说明云南境内自远古以来，从猿人到古人、新人三个阶段都有人类居住。云南路南（石林）发现的旧石器时代的文化遗物，和中国其他地区发现的同时代的文化遗物有共同之处，石器以片状石器为主，说明云南境内的原始人与中国其他地区的原始人在种族来源上的同一性。

新石器时代，云南境内各地区都有人群居住。迄今云南境内发现的遗址，几乎遍布各主要地区。滇池周围的官渡、晋宁、海

源寺等处，还有大理点苍山麓、维西戈登村、剑川海门口、昭通闸心场、元谋大墩子以及边疆的景洪、沧源县都有新石器时代文化遗物发现。据考证，新石器时代的“断线压纹陶”在甘肃、热河有发现，而苍洱地区则很发达。鼎是中原特有的器物，在点苍山麓发现有陶鼎残足。洱海地区出土的双孔半月形石刀，是模仿中原地区的同类石刀制成的。说明洱海地区的新石器文化与西北甘青高原以及华北、中原地区有关系。西安半坡村新石器文化遗址中有小孩瓮棺葬，瓮棺之上开有一小孔，元谋大墩子的新石器文化遗址中也有小孩瓮棺葬，瓮棺之上开有一小孔，说明云南与西北之间新石器文化有密切关系。

滇池地区发现的新石器时代的文化遗物有地方特点，其中很多陶器的形制，其他地区少见。但有一种有肩石斧，是中国沿海地区，特别是广东、广西地区新石器时代的文化常见之物。说明滇池地区的新石器时代的文化与东南沿海地区有文化上的联系。

由旧石器时代到新石器时代历史发展，从猿人到古人、新人的继替和发展，云南境内的人口逐渐繁衍，形成先由血缘接近再到地缘接近的原始社会时期的各地的氏族、部落群体。由于缺少文字的记载，根据地下出土文化遗物，我们已经无法确定原始社会时期云南各地的氏族、部落群体与后来的氏族、部落群体的直接继承关系，但有一点是可以确定的，到新石器时代云南境内的原始民族群体与西北、中原的原始民族群体有着密切的关系，有的则与东南沿海地区的原始民族群体有着密切的关系。

经过长期的历史发展，云南境内各民族群体到春秋、战国时期，已经由新石器时代进入青铜时代。各民族群体经过长期的迁徙和融合，形成了几个大的民族群体。据《华阳国志·南中志》说，过去“南中”是夷、越、濮之地。夷指氐羌，越即百越，濮是百濮。今天，研究民族地方史的学者们根据对大量史料的深入研究，普遍认为到公元前 770 年至前 221 年的春秋、战国时期，

分布在云南境内的民族群体，基本上分属于氏羌、百越、百濮（孟高棉）三个部落群体。氏羌系统的群体，是发展为近代汉藏语系藏缅语族的各少数民族的核心；百越系统的群体，是分别发展为近代汉藏语系侗傣语族的各少数民族的核心；百濮（孟高棉）系统的群体，是分别发展为近代南亚语系孟高棉语族的各少数民族的核心。

二、原始氏族公社的管理制度

云南各少数民族先民与世界各族先民一样，从旧石器时代到新石器时代，曾经度过了漫长的原始社会时期。在原始社会时期，社会发展分为前氏族公社、母系氏族公社、父系氏族公社三个阶段，社会组织一般有原始人群、血缘家庭、氏族、胞族、部落、部落联盟等组织形式。原始社会时期云南各少数民族先民也经历了这样的社会发展阶段和社会组织形式。

原始人群是按血缘关系组成的群体。这种群体是由于需要靠群体的力量来渔猎和采集而产生和存在的。原始人群与动物群还有许多相同之处，本质的差异在于原始人群的首领以强力取得首领的地位，在于他能够保证有较多地捕获猎物，保护本群体赖以生存的领地。血缘家庭是从原始人群中分裂出来的、具有同一血统的亲属集团，由一个母亲及其生育的后代子女所组成。它是生产和生活单位，又是一个内部互婚集团，但排除了上下辈之间的通婚。“元谋猿人”到路南（石林）旧石器时代的人，是云南原始人群到血缘家庭社会组织生活的时期，距今约 80 万年前。

氏族是在排除血族群婚内的兄弟和姊妹之间，母方远旁系亲属之间的性交关系后形成的。氏族是一种血缘组织，又是生产劳动单位。氏族形成于旧石器时代中后期，在云南，形成于路南

(石林)旧石器时代人之后,约在距今四五万年前。氏族也称氏族公社,分母系氏族公社和父系氏族公社两个阶段。

母系氏族公社形成于旧石器时代中后期,结束于新石器时代的中期,这就是传说中“生子不见父”的时代。父系氏族公社形成于新石器时代的中期,距今约五六千年前,即云南各族传说中的洪水时代之后。

胞族是两个以上氏族为了一定的共同目的结合而成的社会组织。同一胞族的氏族为兄弟氏族或姊妹氏族。部落、部落联盟是氏族、部落的联合体。胞族、部落、部落联盟的产生,也就产生了在家庭之外的社会职能。《史记·西南夷列传》记载:“西南夷君长以什数,夜郎最大;其西靡莫之属以什数,滇最大;自滇以北君长以什数,邛都最大;此皆迫椎结、耕田,有邑聚。其外,西自桐师以东,北至牂榆,名为窝、昆明,皆编发,随畜迁徙,无常处,无君长,地方可数千里。”《史记》在此描述的是西汉的情景,当时云南存在着众多的部落、部落联盟和部落国家。而这种情况有其产生发展的过程,应该是早已存在着的事实。新石器时代的中后期,在相当长的历史时期中,云南各地应有众多的胞族、部落、部落联盟的存在,并逐渐形成了靡莫、昆明和“滇以北”等集团。

氏族、胞族、部落和部落联盟作为社会组织,都有自己的社会职能。依据迄今为止的各种研究资料,氏族以传统的习惯和道德来调节氏族成员之间的关系,还没有相应的人员和机关来履行氏族社会的管理职能。氏族有氏族酋长和氏族军事首领。氏族酋长由全体氏族成员选举产生。氏族酋长负责领导生产,管理生活,处理氏族对外事务,不脱离劳动,也没有任何特权。氏族的重大事情都要由氏族议事会和民众大会讨论决定。氏族军事首领临时由全体氏族成员选举产生,负责对外战争。胞族也没有形成管理机关,但有宗教的、社会的、军事的职能,由胞族长组织

实施。

部落有部落酋长、部落军事首领、部落议事会和部落民众大会。部落酋长由本部落议事会推选有威望的部落酋长担任，负责处理部落日常事务，召开部落议事会主持宗教祭祀和节日大典，对紧急事务有权应急处理。部落军事首领初由部落议事会临时推选有威望的部落酋长担任，后因战争频繁，执行部落的军事职能。部落议事会由各氏族的首领和胞族长组成。部落的重大事情，如公正、讲和、结盟和推选部落酋长，都必须由部落议事会作出决定。部落议事会成员一律平等。部落民众大会，在母系氏族公社时期，部落议事会公开举行时，部落全体成年男女均可参加；到父系氏族公社时期，只有全体成年男子有权参加。

三、原始氏族民主制的瓦解和 部落国家行政制度的产生

公元前 11 世纪左右，云南进入了青铜时代。1957 年，在剑川县海门口村发现了早期青铜时代的文化遗址。出土的铜器有镰、斧、钺、刀、鱼钩和装饰品，其中 4 件是红铜，10 件是青铜。并出土了制造青铜器的石范，说明青铜器发现地就是青铜器生产地。经放射线碳素测定，剑川县海门口村青铜器年代为公元前 1150 年左右，属于云南早期生产的青铜器。公元前 7 ~ 5 世纪，云南的青铜器的制造和使用已经比较广泛。

中国的青铜斧、钺和剑是结束原始氏族公社，开创历史文明的生产工具和战斗武器。青铜器是新的生产力的标志，随着青铜器的生产和使用，云南也叩开了阶级社会的大门，迎来了社会历史文明的曙光。楚雄万家坝墓葬，有的没有随葬品，有的墓葬随

葬品近 600 件；祥云大波那的大墓竟使用铜棺。收入差距巨大，这样的差别，已经不可能仅仅由生产者的体能和技能生产，必须有新的因素，有新的基础，这就是能剥削，有权占有他人的劳动。晋宁石寨山、江川李家山出土的青铜器，不仅从物品上说明收入差距，还从人物上说明已有贵族、平民和奴隶的区别。

新的生产力和新的生产方式作为新的因素、新的基础既已在旧的母体中产生，也就要求有新的公共管理制度，原始氏族的公共管理制度的瓦解和部落联盟行政制度的建立就提上了历史的议事日程。这是一种改革，一场革命，也是一个自然历史过程，是原始氏族公社的公共管理制度生长发育的结果。

国家行政的产生是公共权力与人民大众相分离为特征的，这是一个历史发展过程。

首先，氏族社会公共决策的主体发生了由全体大众到少数贵族、首领变化。在原始氏族的初期，氏族规模小，氏族的重要事务都要由氏族大会议决，氏族公共决策的主体是全体氏族成员。随着氏族社会的发展，氏族的规模扩大，并产生胞族、部落和部落联盟，产生了胞族、部落和部落联盟议事会，议决胞族、部落和部落联盟的重要事务。议事会由各氏族酋长、军事首领组成，起初还有氏族成年男女参加，后来，随着氏族社会组织的扩大，氏族一般成年男女不再参加议事会，只有各氏族酋长、军事首领参加议事会，议事会成了代理人会议。随着私有制的产生，氏族酋长、军事首领变成了贵族，私利的杠杆发生了作用，委托人与代理人之间产生了矛盾的基础。议事会异化了，开始脱离氏族大众，公共利益与少数贵族的利益的联系日益紧密，而与氏族大众的利益联系却日益疏远。

其次，氏族首领选举标准发生了由“选贤能”到“举贵戚”的变化。部落和部落联盟首领的选举在氏族社会初期实行的是“选贤能”标准，坚持氏族民主制。相传黄帝崩，其孙高阳因有

“圣德”，被部落联盟选为首领，而他的正妃生的两个儿子玄囂、昌意都没有被选举为联盟首领。颛顼帝高阳的父亲昌意“降居若水”，居住在金沙江的支流的雅砻江流域地带。随着部落和部落联盟的发展，部落首领的地位日益加强，首领的选举也发生了变化。在中原地带，帝尧时提出了“悉举贵戚”的标准，到禹的时期，作出了“家以子传”的制度安排。云南的氏族首领选举过程迄今还没有资料说明不按此逻辑发展。云南在新中国建立前还保存的一些原始社会末期和奴隶社会的历史材料说明，云南古代氏族社会后期，部落首领的产生由“举贵戚”到“家以子传”变化。由“选贤能”到“举贵戚”的变化，部落和部落联盟首领的候选人也就脱离了氏族大众，由原来的原始的社会公共选择变成了贵族的社会自然选择。

再次，专门从事执行公共管理阶层的出现。在原始氏族社会组织中，公共事务与氏族生产生活是统一的，没有专门从事公共管理的人员及其结构。随着部落和部落联盟的发展，社会公共事务增多并复杂化，由此产生公共事务管理专门化的需要。于是产生了从事公共事务管理的君、臣就随之产生。彝族有这样的古语：“分支的长子是兹毫，分支的幼子是尔吉。”兹毫是决策者，尔吉是执行者。还有这样的古话：“诺伙男子的职业是打仗，曲伙男子的职业是农牧。”这样的话以及这样的情况产生应是很古老的事情，是随着部落和部落联盟的发展而产生的。它说明在部落和部落联盟的母体中孕育出了专门从事执行公共管理的阶层。专门从事执行公共管理阶层的出现，说明公共权力已由少数贵族、“君、臣”所掌握，公共管理权力与人民大众相脱离。

公共决策权与人民大众相脱离，部落和部落联盟首领的候选人与人民大众相脱离，专门从事执行公共管理阶层与人民大众相脱离，随着这样的制度安排的出现，也就出现了与人民大众相脱离的公共权力，产生了部落国家行政制度。

四、部落国家行政制度

约在公元前6~前4世纪,云南部分地区已由原始公社制社会向奴隶制社会过渡。到战国末年,云南的一些地区已经进入奴隶社会,一些地区则还处于原始社会。与此相适应,一些地区的民族已经建立起国家或准国家即部落国家,从而产生了新的管理制度,即建立了奴隶制国家的行政管理制度,而一些地区还是氏族、部落社会,社会的公共管理制度还是原始社会的管理制度。其社会历史背景,就是《史记·西南夷列传》说的西南夷、靡莫之属、滇以北以及僇以东北君长以什数,而西自桐师以东,北至牂榆,无君长,地方可数千里的情况。《史记》描述的情景,应在战国年间已经形成并存在。有君长的地区,已初步建立起奴隶制社会的国家行政制度。无君长的地方,则依旧是氏族、部落的公共管理制度。

先秦时期云南民族地区建立的奴隶制社会的行政管理制度的具体情况如何已经不可确考。但可以肯定,各部落国家有各自的行政管理制度和行政管理机关。地方各邑聚也有地方性的行政管理体制和行政管理机关。《华阳国志·南中志》说:“南中,在昔盖夷、越之地。滇、濮、句町、夜郎、叶榆、桐师、僇唐,侯王国以十数。”《华阳国志》是西晋时的著作,但讲的是“在昔”,应是早已存在,“侯王国以十数”和“君长以什数”大致同一,先秦时期已经有所存在。据彝文古籍《西南彝志》记载,先秦时期,彝族先民“六祖”部已进入奴隶社会。在彝族先民奴隶制社会中,已经产生了“兹”、“耄”、“毕”结构的政治与行政管理体制。“兹”意为作主、权力,译为君、侯王;“耄”意为长老,译为臣;“毕”意为主祭、颂经,译为师、法师。彝文古籍说“君