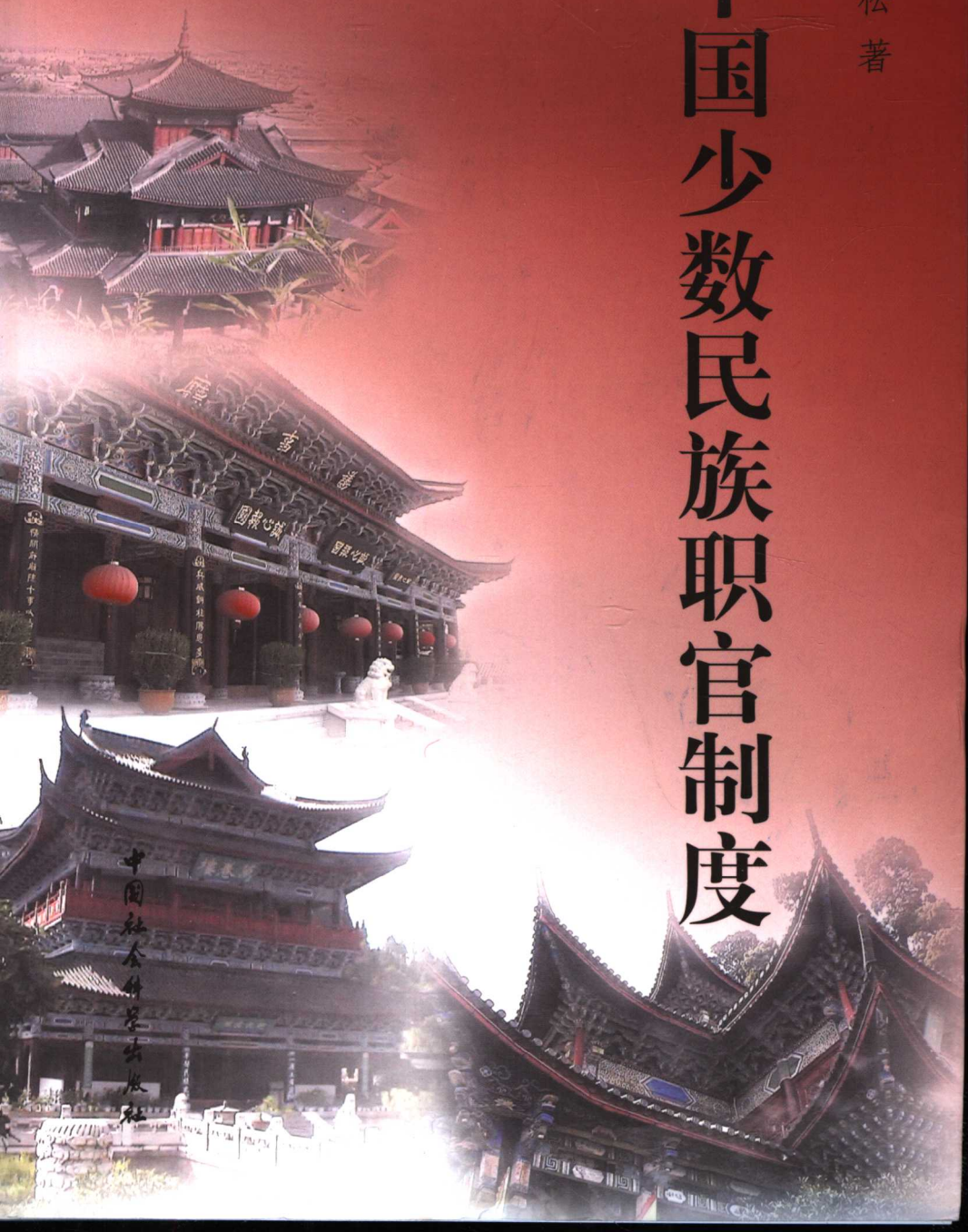


张晓松 著

中国少数民族职官制度

中国社会科学出版社



张晓松 著

中国少数民族职官制度

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国少数民族职官制度/张晓松著.

—北京:中国社会科学出版社,2006.5

ISBN 7-5004-5612-3

I. 中… II. 支张… III. 少数民族—官制—
研究—中国 IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 033396 号

责任编辑 冯广裕

责任校对 李 玲

装帧设计 木 子

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京一二零一印刷厂

版 次 2006 年 5 月第 1 版 印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 8.5 插 页 2

字 数 219 千字

定 价 21.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

内容简介

中国是一个统一的多民族国家。各民族在长期的历史发展过程中共同创造了中华民族璀璨的物质文明、精神文明和制度文明。中国少数民族职官制度，既是中华民族职官制度文化的重要组成部分，又葆有鲜活的民族特点。本书勾勒了以皇权为中心的少数民族羁縻职官制度之下少数民族职官制度纵向发展的轨迹；展现了丰富多彩的少数民族职官制度在同一时空横向发展的多元特征；说明了新形势下中国少数民族职官制度发展的必然趋势。

作者简介

张晓松，女，云南民族大学法学与公共管理学院教授，硕士研究生导师。长期从事民族思想文化和行政管理方面的教学与科研工作，先后在《中央民族大学学报》、《云南社会科学》、《西南民族大学学报》、《云南民族大学学报》、《云南师范大学学报》等刊物上合作或独立发表论文60余篇。合作出版《拉祜文化论》、《云南少数民族地区行政制度》、《中国民族自治地方行政学》、《云南民族地区人才资源的开发与利用》、《管理心理学》、《云南“直过民族”社会发展与现代化》、《芦笙恋歌口弦情》、《中国少数民族行政制度》等教材和专著20余部，先后主持、参与国家、省（部）、校级课题10余项。其科研成果多次被中国人民大学《报刊复印资料》等权威刊物全文转载或摘要、存目，并多次获各项优秀科研成果奖励。

目 录

绪 论	(1)
一 以皇权为中心的少数民族羁縻职官制度	(1)
二 丰富多彩的少数民族传统职官制度	(5)
三 新型的中国少数民族职官制度	(11)
第一章 先秦时期的民族职官制度	(16)
一 少数民族职官制度的萌生	(16)
二 夏王朝的民族职官制度	(21)
三 商王朝的民族职官制度	(23)
四 周王朝的民族职官制度	(26)
五 春秋战国时期的民族职官制度	(29)
六 先秦时期民族职官制度文化形成发展及其特点	(33)
第二章 秦汉时期的民族职官制度	(39)
一 封建专制主义中央集权多民族国家的职官制度	(39)
二 秦汉时期的民族职官制度	(41)
三 秦汉时期匈奴的职官制度	(42)
四 秦汉时期东北诸族的职官制度	(45)
五 秦汉时期西南诸族的职官制度	(47)
六 秦汉时期西域诸族的职官制度	(50)

七	秦汉时期氐羌诸族的职官制度	(54)
八	秦汉时期南方诸族的职官制度	(56)
九	秦汉时期的少数民族羁縻职官制度	(58)
第三章	三国两晋南北朝时期的民族职官制度	(62)
一	三国时期的民族职官制度	(62)
二	西晋时期的民族职官制度	(66)
三	十六国时期少数民族政权及其职官制度	(67)
四	南北朝时期北魏的民族职官制度	(74)
五	北齐、北周政权的民族职官制度	(77)
六	北朝时期周边少数民族职官制度	(79)
七	南朝政权下的民族职官制度	(80)
八	南北朝时期云南爨氏政权及职官制度	(82)
九	三国两晋南北朝时期少数民族职官制度分析	(83)
第四章	隋唐五代时期的民族职官制度	(87)
一	隋唐五代时期职官制度的改革与发展	(87)
二	隋唐王朝及五代十国管理少数民族事务的 机构与官员	(90)
三	隋唐时期突厥、回纥等民族政权的职官制度	(95)
四	隋唐时期吐蕃、党项、吐谷浑诸族的职官制度	(99)
五	隋唐时期南诏政权的职官制度	(102)
六	隋唐时期西南地区的民族职官制度	(103)
七	隋唐时期东北诸族的职官制度	(105)
八	隋唐时期少数民族职官制度的特点	(109)
第五章	宋辽夏金时期的民族职官制度	(111)
一	宋代的民族职官制度	(111)

二	契丹辽国的民族职官制度	(112)
三	西夏的民族职官制度	(124)
四	金朝的民族职官制度	(126)
五	大理国的民族职官制度	(129)
六	西域和北方诸族的职官制度	(130)
七	吐蕃政教合一职官制度的建立及其与中原王朝 的隶属关系	(131)
八	宋、辽、金、西夏民族职官制度特点比较	(133)
第六章	元明清时期的民族职官制度	(138)
一	元朝的民族职官制度	(138)
二	明朝的民族职官制度	(152)
三	清朝的民族职官制度	(160)
四	元明清时期的土司职官制度与改土归流	(174)
第七章	中国近代的民族职官制度	(179)
一	近代各政府机构和官制的调整与变更	(179)
二	晚清少数民族职官制度的演变	(182)
三	民国时期少数民族职官制度的变革	(192)
第八章	中国少数民族传统职官制度	(207)
一	拉祜族的传统职官制度	(207)
二	基诺族、布朗族的村社职官制度	(219)
三	傈僳、怒、独龙、德昂等民族的职官制度	(222)
四	瑶族的“瑶目”职官制度	(227)
五	佤族部落的职官制度	(228)
六	景颇族的“贡晶贡萨”与“贡龙贡查”职官 制度	(231)

七	傣族封建领主的职官制度·····	(234)
八	藏族、纳西、普米等民族的职官制度·····	(240)
九	阿昌、哈尼、壮族等民族的职官制度·····	(242)
十	彝族奴隶制的职官制度·····	(244)
第九章	新中国成立后的少数民族干部制度·····	(246)
一	新中国少数民族干部队伍形成与发展的 历史回顾·····	(246)
二	中国共产党的少数民族干部政策和干部 制度的基本内容与经验总结·····	(252)
三	民族自治地方机构与公务人员设置·····	(255)
四	民族自治地方干部制度·····	(259)
五	民族自治地方干部队伍建设的思路·····	(261)
	主要参考书目·····	(264)

绪 论

人类从动物界分离以后，便开始了群体的社会生活。为了使这种社会生活有条不紊地运行，需要建立一个具有权威功能的社会管理机构并配置从事社会管理的人员，于是，职官制度开始萌生了。但是，人类早期的职官制度结构粗陋，功能单一，其运作范围是以血缘家庭为基础，而尚未真正实现其社会功能，基本上处于一种非自觉的运行状态。真正意义上的职官制度是阶级和国家出现后的产物。“官者，管也”，“朝廷治事处曰官”。其职责是“负责维持秩序，督促生产，征收赋税和处理诉讼”^①。官吏是阶级利益的代表者，是国家权力的行使者。因此，职官制度是政治制度的核心内容之一。正如古谚所云：政事之源，莫大于官制。中国是一个统一的多民族的国家。各民族在长期的历史发展过程中，共同创造了中华民族璀璨的物质文明、精神文明和制度文明。作为制度文明重要内容的中国少数民族职官制度文化，既是中华民族职官制度文化的重要组成部分，又展示出鲜活的民族特点。

一 以皇权为中心的少数民族羁縻职官制度

以皇权为中心构成了包括职官制度在内的中国政治制度的核心

^① 韦庆远、柏桦：《中国官制史》，东方出版中心 2001 年版，第 1 页。

内容。阶级和国家尚未产生之前的社会管理人员是“天下为公，选贤与能”，通过民众集体选举产生。而随着私有制和阶级的产生，社会管理机构和管理人员发生质的变化。尤其是国家的出现，公共权力与人民大众最终分离，皇权思想产生并逐渐强化，形成“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的统治理念。这种理念的思想基础是皇权(王权)神授，神圣不可侵犯；政治基础是以宗法制度为基础，形成君君臣臣、父父子子森严的权力等级制度。以皇权为中心的少数民族羁縻职官制度，就是基于这种统治理念和权力等级制度产生的。

早在先秦时期，少数民族羁縻职官制度就初露端倪。夏商周时期就形成了以皇权为中心的统治理念，并确立了以君主为核心的王权专制。各代君主以宗法制度为基础，根据血缘亲疏远近，从中央政权到诸侯国，从君主到大臣，从中原华夏到四方戎狄蛮夷，按地区、等级建立起层层官僚机构。夏商周诸朝实施的“五服制”(即甸服、侯服、绥服、要服、荒服，戎狄蛮夷诸少数民族集团属于要服和荒服，“蛮夷要服，戎狄荒服”)，就是这种职官制度的集中体现。夏商周诸朝从一点四方的政治理念和地理概念出发，诸王居于中央作为天下共主，将四周少数民族地区视为王土，将少数民族人民视为王臣，纳入“五服制”体系之中。在“五服制”构架内，夏商周诸朝在中央建立内服官制；在地方建立外服官制。其中设有专门管理少数民族的机构和官吏。如商朝中央设置了“宾”的职官，管理少数民族事务；周朝分掌少数民族事务的官吏有小行人、象胥、掌客、职方氏、怀方氏等。同时，夏商周诸朝对于那些王权尚不能直接管理和控制的少数民族地区，则通过册封少数民族上层，使之成为王朝对少数民族地区进行政治统治和行政管理的代表。这样，少数民族羁縻职官制度就产生了。但是，夏商周诸朝实行的是以君主为核心的王权专制和诸侯分封制相结合的职官制度。这种制度一方面体现出君王作为天下共主而形成的王权至高无上的权威性；另一方面，

也反映出受分封诸侯制约而产生的王权权威的有限性。真正确立以皇权为核心的少数民族职官制度，是在秦始皇统一六国，建立封建专制的多民族政权以后。

以皇帝为核心的集权专制主义职官制度，为了证明和确立其权威的合法性和至高无上，神权被皇权进一步利用。秦统一六国，始皇自称是“赖宗庙之灵”，皇帝登上宝座是“奉天承运”，是皇天上帝授权处理人间政事的最高代表，皇权与神权的结合，加强了皇权不可侵犯的原则。同时为了维护皇帝的尊严，礼乐制度被进一步强化利用，使之成为维持社会和政治秩序，巩固等级职官制度，调整官与民、官与官之间的各种等级社会关系及权利义务的规范和准则；以礼入政、入法，提倡“礼本刑辅”和“三纲”、“五常”，从而确立皇帝至高无上的地位和尊卑上下等级关系，使之成为指导包括对少数民族在内的君君臣臣、官官民民相互关系的基本原则。

以皇权为核心的职官制度表现在皇帝集司法、立法、行政、监察、军事大权于一身，其实是最高行政长官。为了使皇帝的政令在包括少数民族地区在内得到有效的贯彻落实，皇帝还必须建立相应的官僚机构和管理制度，从而保证在皇权统治下国家统治机器的正常运转。这样就逐步形成了秦以来的统一的多民族封建专制主义的少数民族职官制度。在中央，诸朝设立了专门的机构和官员对少数民族进行管理。在地方，自秦以来，确立了郡县制为皇权统治下的基本职官制度，一部分少数民族也被纳入郡县职官管理体制之中。同时，在皇权势力一时无法通过郡县制度将某些边疆少数民族实现制度认同与社会整合时，中央王朝便不得不选择另外一种方式来达到目的。于是就出现了秦汉以来的羁縻职官制度。所谓羁縻，《史记·司马相如传·索隐》说：“案：羁，马络头也。縻，牛缰也。《汉官仪》‘马云羁，牛云縻’。言制四夷如牛马之受羁縻也。”这种羁縻职官制度实质既是封建中央王朝基于多民族地区发展不平衡的特点而实行的一种民族政策，也是其对少数民族进行政治统治和行政

管理的特殊方式。封建中央王朝将少数民族人民视作牛马，而把其民族上层充作拴牛牵马的“络头”和“牛缰”，通过这些民族上层官僚来把诸少数民族共同体纳入国家整体管理体系之中。在实行羁縻职官制度的少数民族地区，各族原有的一些奴隶主、部落首领被封为王、侯、邑长等。中央王朝一方面使这些少数民族王、侯、邑长等保住原有的统治地位和权力，继续按原有的政治统治方式和行政管理模式去统治其地，世长其民；另一方面，又使这些少数民族王、侯、邑长因受封于朝廷而听服于皇权，成为皇权统治下的少数民族地区的政治统治和行政管理的代理人。

羁縻职官制度发展到隋唐时代得到了进一步的补充与完善。隋唐时代作为中国封建社会的鼎盛时期，其皇权得到进一步的加强与巩固，从而使在对少数民族的政治统治和职官制度方面出现了新的特点。一方面，皇权的加强与巩固，使与之相适应的郡县职官制度进一步巩固与完善，从而使更多的少数民族纳入到郡县管理体制之中，从而推动了国家和民族的制度认同和社会整合；另一方面，扩大了皇权统治和行政区域，将更多的民族共同体纳入皇权影响之下。但是，这种影响又不足以实现有效的郡县职官管理，于是隋唐政府对秦汉以来的羁縻职官制度进行改造与完善，实行更高层次、更大范围的羁縻政治统治和行政管理。唐朝羁縻州官制的设置，就是这一变革的产物。元明清时期的土司、土官制度，是秦汉以来羁縻职官制度发展的最高形式，土司、土官制度无论从形式上，还是实践上，都将羁縻职官制度提高到更加完善、更加充实的程度。与此同时，这也标志着羁縻职官制度快接近它的历史尽头。一方面，皇权统治到了元明清时期已走向极端，极端专制主义的皇权统治，以其极其贪婪的欲望，迫不及待地力图将一切完全纳入自己的控制之下；另一方面，羁縻职官制度也无法控制少数民族上层贵族统治者日益膨胀的权力欲望，这种欲望往往表现为极端民族主义和分裂主义的情绪甚至行为。这样就必然产生皇权与少数民族上层贵族

集团的矛盾冲突，这种矛盾与冲突，集中表现为明清以来的改土归流和反改土归流的斗争。少数民族行政管理制度的二元结构的历史平衡将最终被打破，封建皇权专制主义的羁縻职官制度也将退出历史舞台。

二 丰富多彩的少数民族传统职官制度

在漫长的历史进程中，处于不同环境中的人类群体，创造出各种生存方式。从干燥的沙漠到湿润的雨林，从酷热的热带地区到寒冷的雪原冻土，从平原到山地，从海洋到岛屿，一切能够生存的区域环境中的人类共同体，都在创造着自己独特的生产生活方式及社会管理模式。农耕民族、山地民族、游牧民族、狩猎民族等等，所表现出来的不仅仅是经济活动上的差异，而且也包含着管理模式上的差异，这种差异造就了各个民族丰富多彩的传统职官制度。

1. 少数民族传统职官制度的多样性

我国自古以来就是一个多民族的国家。一方面，由于自然环境和历史文化的差异性，各民族形成了独具特色的传统民族职官制度模式。作为基本内核，这种传统民族职官制度模式植根于民族政治、经济和社会生活的深层次结构之中。其一经形成就具有相对的稳定性，并不断传承沿袭。我国各民族的传统民族职官制度都能找到远古的源头。另一方面，在大杂居、小聚居基础上形成的民族交往关系的基本特点，是民族文化的相互交流、相互补充和相互渗透，从而实现我中有你、你中有我的民族文化特征。

从哲学的意义上讲，交往是一种发展机制。交往首先是对民族个性的肯定，因为民族个性在交往中才得以体现和获得对方的承认。同时，民族个性在交往中不仅展示出自己的民族个性，而且也欲将其个性扩展到对象身上，进而使民族个性在更大的范围内和更

高的历史水平上得以自我保存。其次,民族交往是对民族个性的整合与限制,任何交往既是一种联系,又是一种矛盾与碰撞,迫使各方个性都要通过扬弃自身而升华。交往中可能会出现一方克服另一方,但这决不意味着被克服一方个性的消失,或克服一方的个性完全保留。不同的民族族群在相互交往中,一些民族文化消失了,一些民族文化兴起了,但无论是消亡还是兴起的民族文化,都在历史上留下了自己的痕迹并通过历史将其流传下来。这从我国民族传统职官制度文化演变中可以看到。

1949年以前,展现在人们面前的中国少数民族社会形态是一幅丰富多彩的人类社会发展的立体画卷。人类由低向高纵向演进的社会历史发展形态,被中国少数民族在同一时空中横向展现出来,原始公社制、奴隶制、封建领主制、封建地主制等前资本主义诸社会形态同时并存。这种历史现象构成了中国少数民族传统职官制度的多样性特点。

生活在山林中的少数民族,由于山高林密、水激湍深,交通不便,自然地理环境十分封闭,不仅造成了山地民族游猎游耕、刀耕火种的经济生产方式和原始共产主义的交换分配方式,而且使其在家庭社会组织、管理模式和职官制度等方面具有独特的山林特点。一方面,这些民族社会组织还保留着浓厚的以血缘为纽带的氏族部落形式;另一方面,以地缘为纽带的村社组织兴起并有逐步取代前者的趋势。而由于各民族所处的局部自然地理环境又有差别,以及由此产生的周边经济、政治、民族等经济社会环境的差异,使各山地民族的社会组织形式、管理模式和职官制度又出现多样化的格局。如云南山地民族中,傈僳族社会实行的是称为“坑”的父系大家族的社会组织形式和以父系为中心的管理模式;怒族的社会组织包括氏族、胞族、家族及村社等形式并存,并形成不同的管理方式和职官制度;独龙族的社会组织形式和职官制度是家族公社式;而佤族则是由家庭、家族、村寨和部落形成的不同等级社会结构,并在

此基础上形成王子的职官管理模式；双系并存的拉祜族社会组织形式，采用的是一种“卡些卡列”管理模式，卡些、卡列是管理社会事务人员；景颇族社会中存在着“贡晶贡萨”与“贡龙贡查”两种性质不同的管理制度，其中山官制最具有特色；阿昌族的三级行政、瑶族的“瑶目”制度等都反映了这些民族职官制度的多样性。大、小凉山特殊的彝族社会一直保留着奴隶制“家支制度”的社会组织形式、管理方式和职官制度。傣族的领主制，哈尼、彝、白、纳西等民族的土司制，藏族政教合一的管理模式和职官制度等无不体现出这种多样性。另外，历史上蒙古人的万户、千户、百户职官制度，满蒙民族的八旗和八旗职官制度等，也都突出表现了这一点。

2. 少数民族传统职官制度的不完善性

少数民族职官制度是一个历史范畴，有一个产生发展的历史过程。职官管理职能源于原始氏族社会对社会生产、生活的指挥和管理。但是，早期的职官管理其性质是服务性的。管理职能更多地表现为服务与协调过程，而不是行政权力的运行过程。因而，这个时期的“官”谈不上是真正意义上的官，更多的表现为大众的公仆。在1949年以前，一些处于原始公社末期的少数民族的传统管理组织和机制中，还保留着这古老的遗风。公众对村社长老和头人的产生和罢免以及重大事务的决策，还有着一定的影响力。随着阶级和国家的产生，处于管理地位的氏族贵族逐步取得了特权。这种特权不仅表现为其在管理中的支配权，而且还使这种权力为其独占与世袭。这样他们就由原来的社会公仆变成了社会主人，真正意义上的职官制度出现了。早期的少数民族职官制度是不完善和粗糙的。少数民族职官管理职能较为单一，即主要局限于农牧生产领域。即便在一些经济社会发展较快，政治制度较为完善的少数民族社会，甚至一些民族地方政权，虽然当时也形成了自上而下的管理系统和官僚体系，然而他们之间的统属关系及职、权、责分工还不甚明确。

军与政、司法与行政等常常是混一的。而且，有许多政务的处理往往是临时指派官员进行。南北朝时期的北方各少数民族政权，由少数民族主政创立半壁江山的辽、金、西夏政权，乃至获得全国政权的蒙古族建立的元朝和满族建立的清朝，虽然在职官制度方面较之其他诸朝毫不逊色（在一些方面如行省制度、土司土官制度等有极大的创新），但是不完善性仍明显存在，某些传统的职官制度以各种形式保留下来。

在一些边疆民族地区，职官制度的不完善性表现得更为突出。如拉祜族的“卡些卡列”制度，基诺族、布朗族的村社管理制度，傈僳族、怒族、独龙族、德昂族等民族的家族公社制度，瑶族的“瑶目”制度，景颇族的“贡晶贡萨”和“贡龙贡查”制度，傣族的领主制度，彝族的奴隶制度，藏族的政教合一制度，以及纳西族、普米族、壮族、哈尼族、阿昌族等其他少数民族传统职官制度，其原始性和不完善性一直保留到新中国成立前。

3. 少数民族传统职官制度的变异性

由于经济社会发展的不平衡，中国少数民族社会形态呈现出同一性和差异性的统一，从而使其传统职官制度具有鲜明的变异性特点。一方面，各民族政治、经济、文化上的相互影响、相互吸收和相互补充，使其传统职官制度具有多种同一要素；另一方面，发展上的差异使原有的同一发展为新的差异。新的差异在发展中又不断弥合，形成新的同一。少数民族传统职官制度就是在同一性和差异性的变异运动中不断发展。这种变异性特点，是社会多种力量作用的结果。正如恩格斯指出的：“历史是这样创造的：最终的结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的，而其中每一个意志，又是由于许多特殊的生活条件，才成为它所成为的那样。这样就有无数互相交错的力量，有无数个力的平行四边形，而由此就产生出一个总的结果，即历史事变，这个结果又可以看作整体的，不