

设治局：

民国云南边疆 建设的新举措

李 燕 著



云南大学出版社
Yunnan University Press

设治局：

民国云南边疆 建设的新举措

李 燕 著



云南大学出版社
Yunnan University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

设治局：民国云南边疆建设的新举措 / 李燕著. —
昆明：云南大学出版社，2013
ISBN 978 - 7 - 5482 - 1619 - 3

I. ①设… II. ①李… III. ①地方政府—行政管理—
政治制度史—研究—云南省—民国 IV. ①D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 179551 号

设治局：民国云南边疆建设的新举措

李 燕 著

策划编辑：叶枫红

责任编辑：叶枫红

封面设计：刘 雨

出版发行：云南大学出版社

印 装：昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20

字 数：380 千

版 次：2013 年 9 月第 1 版

印 次：2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5482 - 1619 - 3

定 价：62.00 元

社 址：昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园（邮编：650091）

电 话：0871 - 65031071 65033244

网 址：<http://www.ynup.com>

E - mail：market@ynup.com

序

1999年6月，在陆韧教授的指导下，李燕完成了硕士论文《民国时期云南边疆设治局研究》。作为答辩委员会的主席，我和答辩委员会的专家一致认为这是一篇前人没有做，后人不可无的创新之作；是一篇观点正确，立意高远，资料翔实，考究缜密，论证允当的上乘之作。

通过论文答辩获得硕士学位后，李燕论文中最精彩的篇章收入我主编的《新浪集》。这个集子收录了十几位硕士研究生的论文，由云南大学出版社出版，虽不是热门的畅销书，但颇受同行专家的重视和好评，成为中国民族史专业的硕士研究生学习的范本。

经过十多年潜心的研究、修正、补充，李燕完成了《设治局：民国云南边疆建设的新举措》一书。这本书在其硕士论文的基础上有较大的扩展，有较多的充实，有较高的提升，有较好的改进，堪称研究民国时期云南设治局的创造性成果。在急于求成，浮泛躁动的世风之下，这种“十年磨一剑”的精神难能可贵，令人钦敬！

云南是中国民族种类最多的边疆省份。治理云南首先遇到和必须妥善解决的问题就是处理好复杂的民族关系。历代中央王朝治理云南边疆，都十分注意当地的民族特点，坚持因地制宜、因俗施政的原则。汉晋有边郡制，唐宋有羁縻制，元代有土官制，明清有土司制。明清两代一方面建立完善了土司制度，一方面在条件成熟的地区实行改土归流。对于不适宜建立郡县体制的地区，依旧保持土司制度。民国初期，清代存留的土司统治区域是一个个独立小王国。有识之士一再指出，“土司制度不符合三民主义的精神与原则”，对内欺压百姓，对外有离心倾向。土司制度不仅是束缚社会生产发展的桎梏，而且成为国家统一、边疆稳定、国防建设、社会进步的障碍。废除土司制度已成为边疆民族地区必须尽快进行的改革大政，以改革推动民族地区发展社会经济、加强政治建设、挽救边疆危机。于是作为边疆建设的新举措，设治局的建置应运而生。

设治局是民国时期北洋政府、国民政府在我国边疆少数民族地区建立的过渡性县级行政机构，是中央政府统一地方行政体制，推进全国政治一体化的重要举措。

建立设治局就是在土司统治的边疆地区实行的重大政治改革。这个改革采取慎重、渐进、稳妥的策略，取得有效的进展，产生了积极影响，虽与预期的目标尚有不小的距离，但对于边疆建设的推动作用还是显而易见的。因地制宜，因时制宜，因人制宜，是民国设治局建设给我们留下的最重要的经验教训。只有注重天时、地利、人和，社会改革才会稳健有序地向前推进，并达到预期的目标。

李燕对民国时期云南边疆地区的设治局做了系统、深入的分析研究，揭示设治局建立的社会历史背景、内在原因、必然趋势，阐释设治局的建置过程、运作机制、实际成效，叙述设治局建立过程中的社会经济、民族文化和政治势力间的矛盾、冲突、演变状况，用历史事实无可辩驳地论证在 20 世纪前半叶复杂的社会历史背景下，云南边疆民族地区政治制度存在与变迁的历史必然性与合理性；同时指出，由于民国政府在全国推行统一的政治制度时未顾及云南边疆民族地区社会经济特点，致使设治局在建立与运作中未能达到预期目标的历史事实和原因。

《设治局：民国云南边疆建设的新举措》将设治局这一过渡政权形式放在清王朝灭亡前后云南边疆民族地区社会演进的特定历史背景下做深入系统的考察，探讨设治局的性质，既注意到设治局是中央政府统一全国政治的产物，与其他同级政权组织的运转、发展具有相同的一面，同时又注意到云南设治局在建立的社会基础，所处的自然、社会环境及自身发展的基本条件等方面不同于其他同级政权组织的特殊的一面。在研究中把设治局建立的目的和背景、实际运作的过程及最终的效果分别联系于不同的历史背景加以剖析，力图说明设治局作为一种新形势下的改土归流活动，与以往的改土归流有着质的区别，并通过对在设治局身上交织着的各种矛盾的分析，揭示民国时期云南边疆民族地区政治制度发展变化的规律，为当代边疆民族地区的政治发展、经济进步、文化繁荣以及完善民族区域自治制度提供了有益的借鉴。这不仅是研究民国云南边疆建设的开拓力作，也是研究民国公共管理的创新佳作。

李燕是系统、深入研究民国设治局制度最早的学者。她在冷清的档案馆查阅繁杂的卷宗，在寂静的图书馆翻看前贤的论著，到遥远的边疆寻访土司后人，在美丽的山乡考察民族风情，积累了十分丰富的文献资料、口碑史事、田野素材。正是实事求是、孜孜不倦的探索，使她在设治局的研究中有所发现、有所创新。

详细地占有经过鉴别的真实可靠的第一手资料，然后有所创作，这是治学的基本原则，可是眼下已被视为敝屣，而投机取巧、抄袭剽窃大行其道。天天呼喊创新，创新却成为包装简单复制与无耻抄袭的新衣。

当今中国，创新已被提到事关民族复兴的高度，与“源泉”、“动力”、“灵魂”等令人振奋的词语联系在一起。一个词汇被当做标语口号叫响的时候，正表明它在实际生活中的稀缺。创新能力的提升，不是依靠硬性的指标、命令、措

施，而是有赖于创新的、良好的学术气氛与学术环境。大学不仅仅是客观的物质存在，更是一种文化存在和精神存在。大学的文化是追求真理的文化，是严谨求实的文化，是追求理想和人生抱负的文化，是崇尚学术自由的文化，是提倡理论联系实际的文化，是崇尚道德的文化，是大度包容的文化，是具有强烈批判精神的文化。学生的头脑不是被填充的容器，而是思考、领悟、聪慧的智能结构，充满需要被点燃的火种。大学不是宣传的机器，而是创新的引擎。只有独立的精神和自由的思想才能点燃我们头脑中的火种。教师不仅要努力创新，更要为学生创新搭建攀登的梯子。这也许就是李燕这本创新之作给我们的重要启示。

李燕是云南大学公共管理学院的教师，教学任务十分繁重；她又是中国民族历史专业的博士研究生，研究工作相当辛劳。作为大学教师她诲人不倦，作为研究生她学而不厌。她将教与学完美地结合，成为学生敬仰的老师，老师赞赏的学生。她有一个温馨的家庭，是父母的好女儿，是儿子的好母亲，是丈夫的好妻子。教师、学生、女儿、妻子、母亲等角色她都尽心尽力、尽职尽责、尽善尽美，堪称“五好典范”。这也是我乐于为她的书作写序的重要原因。

林超民

2013年9月于补拙斋

前 言

当历史进入 20 世纪后，处于内外交困之中的清王朝再也无法维持其对多民族的中国大地的统治，在辛亥革命的蓬勃浪潮中退出了政治历史舞台，取而代之的是中华民国的建立。统治中国长达两千多年的封建帝制的消亡并没有使这个古老的国家迅速走上全国政治一体化的道路，体现多种利益矛盾的军阀势力的存在，使当时的中央政府事实上不可能完全有效地控制全国各地的政治、经济和军事。民国建立之初，各省大都各自为政，建立起自己的行政机构，导致这一时期整个国家的地方行政制度相当混乱，中央政府推行统一的政令十分困难。加之由于社会经济的不平衡，在一些少数民族地区或边远地区尚未建立起与内地一致的行政机构。如在西南少数民族地区，尤其是云南，植根于落后的奴隶制、封建领主制的封建政治残余——土司制度还大量存在；在西北的蒙古、青海等省的少数民族聚居区则实行盟、旗制。为统一全国政治，有效地控制地方，统一和加强各省县级地方组织体系建设成了国民政府推行政治一体化的一项重要内容，设治局就在这样的历史背景下产生了。

设治局是民国时期特有的过渡性县级行政机构。其目的是通过在尚不具备设县条件的少数民族地区或边远地区先行设立县级过渡政府，作为设县的筹备机构，为正式设立县治创造条件，并最终在条件成熟时建立县治，从而统一全国地方基层行政体制，加强中央对地方的控制。设治局萌芽于清光绪末年，最早出现的设治局是清光绪三十四年（1908 年）在黑龙江省设置的吉拉林设治局。北洋政府建立以后又相继在东北和西北地区建立了 52 个设治局。南京国民政府时期沿袭这一建制，于民国二十年（1931 年）六月二日颁布了《设治局组织条例》，以法律形式使这一制度得到了规范和完善，并在全国边远、少数民族地区相继建立了 97 个设治局。直至中华人民共和国成立前，南京国民政府一直把建设设治局作为统一县级地方行政体制，推进全国政治一体化的一项重要政策施行于边远、少数民族地区，因而它在中国近现代政治制度史上占有重要地位。

云南作为中国西南地区一个多民族聚居的边疆省份，其特殊的地理、政治、经济及社会历史背景决定了它在推行中央政府的各项政治制度时有着自己的特殊

性。首先，自清末以来，云南边疆面临英法帝国主义的直接侵略。政治上“滇缅界务，日久未决，片马江心坡，已非我有，界牌外移，人民外徙”；经济上已附隶于缅甸，“外洋商品，充塞边市，印洋法币，横行垄断”；文化上“西教会已深入普及”^①，云南边疆危机空前。同时，在英、法殖民主义者的拉拢收买下，边疆极少数土司中出现了离心向外的倾向，土司统治已不能抵御帝国主义洋枪洋炮的进攻，反而有可能成为边地动荡的因素。为维护国家统一，巩固边防，促进边疆地区政治、经济、文化的进步，理应废除边地土司制度，建立起与内地一致的、受中央政府直接控制的基层机构——县。但清政府及后来的民国政府担心强行改土归流后“土”、“流”矛盾激化，使边疆地区更加动荡不安，导致帝国主义相机构衅，少数土司可能会趁机引狼入室，用帝国主义的势力对抗改土归流，保护自己的既得利益，因而对强行改流心存顾虑。其次，近代云南边疆民族地区的经济虽有一定发展，但大多数地区仍处于封建领主制经济，这正是土司制度赖以存在的经济基础，而且土司统治在云南边疆已有五六百年的历史，可谓源远流长、根深蒂固，土司在边疆各民族还有相当的影响力。因此，在近代特殊的社会历史条件下，不可能再采用以往的方式强行废除土司制度。为解决边疆危机、妥善处理土司问题，当时的云南地方政府不得不采取折中的办法，即在云南边疆民族地区继续保留土司制度的同时，增设弹压委员、行政委员、县佐等流官政权，进行“土流共治”。

20世纪20年代末，南京国民政府急欲统一全国政令，多次要求云南、四川、贵州等几个仍保留有土司统治的省份废除土司制度，建立流官政权，并于1931年6月颁布《设治局组织条例》，规定各省尚未设立县治的地方得依照此条例的规定建立设治局，作为实施全国统一政治的过渡机构。云南地方政府遂遵循国民政府的指令将原设立的行政委员、县佐相继改为设治局。此外，为调整行政区划，在云南“内地”少数民族聚居区也建立了一些设治局。截至1942年，云南先后共设置了贡山、福贡、碧江、泸水、潞西、瑞丽、陇川、盈江、莲山、梁河、耿马、沧源、宁江、金河、平河、靖边、龙武、砚山、威信、宁蒗、德钦等21个设治局，作为正式设县的过渡机构。但是，由于云南边疆民族地区经济发展水平参差不齐以及错综复杂的国际国内环境的影响，云南边疆设治局长期不具备改县的条件，直至1949年中华人民共和国成立后，云南边疆设治局才相继改成了县。正因如此，云南边疆民族地区的设治局与其他地区的设治局相比具有更为特殊的历史地位，对其进行研究具有更加重要的价值。

设治局作为云南民族政治制度史、中国近现代政治制度史的一个重要问题，

^① 陈玉科：《云南边地问题研究·弁言》，载云南昆华民众教育馆编《云南边地问题研究》（上卷），民国二十二年（1933年）版，第2页。

迄今为止尚无人进行过深入、系统的研究。1949年以前仅在一些研究边政问题的书刊、论著和一些志书中有所涉及,如云南昆华民众教育馆编《云南边地问题研究》,顾颉刚、史念海《中华疆域沿革史》,张凤岐《云南外交问题》,华企云《云南问题》、《中国边疆》,云南省民政厅编《云南行政纪实》、《云南民政概况》、《云南概览》、《纂修上帕沿边志》、《泸水志》等都有提及,但大都非常简略。20世纪50年代的社会调查,如《中央民族访问团第二分团云南民族情况汇集》、《云南少数民族社会历史调查资料汇编》、《独龙族社会历史调查》、《怒族社会历史调查》、《傈僳族社会历史调查》、《德宏傣族社会历史调查》以及一些史志,如《傈僳族简史》、《怒族简史》、《傣族简史》、《梁河县志》、《瑞丽市志》、《盈江县志》等对设治局的情况也有所反映,但多停留在资料的记录上。此外,在中国政治制度史和云南地方史的一些论著中,对这一问题也有描述性提及,但缺乏系统深入的论述。因此,进行本课题的研究,首先面临的一个困难就是资料零散,没有研究成果可资借鉴。于是笔者首先从收集资料入手,先后查阅了云南省档案馆、德宏傣族景颇族自治州档案馆、瑞丽市档案馆、盈江县档案馆、梁河县档案馆、腾冲县档案馆、保山市档案馆、怒江傈僳族自治州档案馆、泸水县档案馆、迪庆藏族自治州档案馆、德钦县档案馆、石屏县档案馆馆藏民国档案200余卷,阅读了大量的社会历史调查材料及文史资料,在充分占有第一手史料的基础上,以历史学的传统研究方法为主,同时综合运用政治学、民族学和社会学的研究方法,对云南边疆设治局产生的社会历史背景、建立过程、运作情况及产生的社会影响进行系统研究,阐明设治局作为一种县级政府机构的过渡形式,其在云南边疆地区的建立起到了削弱、打击土司势力、推动边疆民族地区社会政治、经济、文化进步的作用,以此抛砖引玉,求教于方家。

目 录

序	1
前 言	1
第一章 云南边疆设治局建立的社会历史背景	1
一、清末云南的行政区划及统治特点	1
二、云南边疆改土归流的必要性	4
三、帝国主义的侵扰与云南边疆改流的迫切性	10
四、云南边疆改土归流的条件	14
第二章 云南设治局的建立过程	17
一、设治局溯源	17
二、云南设治局建立的情况	21
第三章 云南设治局的组织机构	40
一、云南设治局组织机构的建立和完善	41
二、云南设治局组织机构的职责	63
三、云南设治局的基层行政组织	66
四、云南设治局组织机构与内地县政府组织机构的比较	68
第四章 设治局在云南边疆推行的重要措施（上）	74
一、建立并完善基层行政组织体系——推行保甲制度	74
二、清查户口，编制户籍	91
三、设置民团、警察，维护社会治安	99
四、清丈土地	103
五、兴修道路，改变交通闭塞状况	107
六、开辟集市，发展商品经济	117

七、植树造林，发展农业，推动经济发展	129
第五章 设治局在云南边疆推行的重要措施（下）	143
一、设立邮政机构，方便政令通达和信息传播	143
二、兴办学校，发展教育事业	150
三、建立医疗机构，解除民众疾苦	192
四、积谷备荒，增强民众的抗风险能力	203
第六章 云南边疆设治局的历史作用及其局限	208
一、云南边疆设治局的主要成就	208
二、云南边疆设治局的历史局限	220
结 语	242
附 录	245
主要参考文献	292
后 记	304

第一章 云南边疆设治局建立的社会历史背景

一、清末云南的行政区划及统治特点

云南自汉武开滇以后，就成为中国不可分割的一部分，但是，由于云南地处边疆，境内山脉、河流众多，地理环境复杂，一定程度上阻碍了人们的经济、文化交往和民族融合，使云南形成了众多民族杂居和各民族之间社会生产水平参差不齐的状况，不同的地区，社会经济形态存在着巨大差异。特别是云南的边疆地区，政治、经济、文化发展水平远远落后于内地，难以实行整齐划一的统治。因此，自秦迄唐，历朝历代的统治者都不得不采取“羁縻”政策来对云南进行统治。元朝建立后，云南成了中国的一个行省。为巩固统治，元王朝在云南推行“土流兼治”的政策，确立了靠内社会经济比较发达的地区以设流官为主，边疆及民族聚居地区以土司统治为主的统治方针。但土司制度毕竟只是封建统治者采取的一种权宜之计，它是一种间接统治，是建立在封建领主经济及其社会经济基础之上的政治制度。随着封建中央王朝统治势力的深入及社会经济的发展，云南靠内地区的封建地主经济广泛兴起，儒学及汉文化大力传播，冲击着土司统治的经济基础，故从明朝中期开始，云南靠内地区的社会生产水平有了长足的进步，封建地主经济广泛发展，政治条件逐渐成熟，明王朝开始在这些地区实行了改土归流。

到了清代，特别是雍正四年（1726年），清廷委任鄂尔泰为云南、贵州、广西三省总督，在云南掀起了改土归流的高潮。从雍正元年（1723年）至雍正十三年（1735年），云南共革除了土司22家。^①云南境内澜沧江以东的滇中、滇东

^① 《清史稿·土司列传一》。

广大地区，基本上都实现了流官统治，但是澜沧江以西，改土归流的社会条件还不成熟，为了稳定边疆，不使改土归流激化边地民族矛盾，进而危及国家的统一，鄂尔泰提出了“江外宜土不宜流，江内宜流不宜土”的策略。这一策略的实施，消除了云南“江内”地区土司割据状态，加强了清王朝对云南少数民族地区的统治，在一定程度上改变了这些地区的封闭落后状况，客观上起到了促进社会进步和巩固国防的作用，具有重要的历史进步意义，但鄂尔泰这一策略的推行也使澜沧江以西的广大“江外”边地仍然保持了土司统治。因此清代中期以后云南境内的土司大部分位于“江外”边地，它们是：车里宣慰司；耿马宣抚司、陇川宣抚司、干崖宣抚司、南甸宣抚司、孟连宣抚司；遮放副宣抚司、盏达副宣抚司；潞江安抚司、芒市安抚司、勐卯安抚司；楼纳副长官司、亏容副长官司、十二关副长官司；蒙化土知府、景东土知府、孟定土知府、永宁土知府；富州土知州、湾甸土知州、镇康土知州、北胜土知州，共计有宣慰司一，宣抚司五，副宣抚司二，安抚司三，副长官司三，土知府四，土知州四，总共 22 家，^①这仅就大土司而言，至于小土司则还保留比较多。澜沧江以西，红河以南的土司制度保持原封不动。如今的德宏州，当时号称腾龙沿边十土司地，仅于雍正二年（1724 年）废除了两个最小的土司——户撒长官司、腊撒长官司，但至乾隆年间又先后恢复。临安府属大小“二十八”土司无一被废除，行政区域亦未作调整，顺治、雍正年间还曾新置慢车乡土舍和纳更土把总。^②即使在“全改流”的澜沧江以东地区，也仍保留着土司制度的残余，如在改流较早亦较成功的开化府，其流官知府仅能驻守府城，其下只能“因教化、王弄、安南三长官司地暨牛羊、新现、八寨、枯木、维摩、陆龙等处编为八里。……皆以土司苗裔催征该里钱粮，赴府完纳”^③。即开化府下设的政区只能按原土司辖地划分，其基层统治权也仍由土司“苗裔”掌握。

这些地区之所以在清代大规模的改土归流后仍保留有土司制度，是由其社会经济发展水平决定的。封建领主经济的解体，是代表地主阶级利益的流官政权得以建立的重要条件。在封建领主经济尚未解体的地方，封建中央王朝必须拥有强大的政治、军事实力，才可能凭借实力对这些地区进行强制改流。从经济来说，澜沧江以西的“江外”地区，在清代基本上还处于前地主制经济阶段。今德宏、西双版纳二州及临沧地区的镇康、孟定、耿马、沧源、双江，思茅地区的孟连、澜沧、西盟，红河州的金平、元阳、绿春、红河，丽江地区的永宁、蒗蕨，迪庆藏族自治州的德钦等地的傣族、纳西族、藏族、彝族、苗族、佤族、哈尼族、景

① 魏源：《圣武记·雍正西南夷改流记》。

② 光绪《续云南通志稿》卷 99，“秩官条”。

③ 乾隆《开化府志》卷 2，《建置·沿革》。

颇族当时尚处于封建领主制；怒江的傈僳族是家长奴隶制，怒江上游的怒族和独龙族、哀牢山区的苦聪人（拉祜族），孟连、澜沧、西盟、沧源等地的部分佤族，西双版纳的布朗族和基诺族社会经济落后，尚处于原始社会末期，经济十分落后。^①从政治上来说，这些地区地处边陲，历代封建中央王朝鞭长莫及，其政治、军事势力未能直接深入，进行有效的统治，再加上各民族交错杂居，民族上层在本民族中还拥有牢固的统治地位。因此，在清初西南大规模改土归流的高潮中，云南“江外”地区的土司制度完全保留了下来，就连史载“全改流”的“江内”地区，也在不同程度上保留着土司制度。此后，乾隆、嘉庆两朝虽也曾废除过云南边疆民族地区的个别土司，并在“全改流”的“江内”地区进一步巩固流官政权，但就总的情况而言，改土归流基本上停顿了下来。继其后的道光、咸丰、同治三朝，全国形势急转直下，云南边疆又爆发了持续24年之久的各族人民大起义，改土归流完全停止。

总之，清代大规模改土归流后，清政府对云南的统治情况大致可分为三类：

以滇池、洱海为中心的腹心地区，包括当时的云南府、澄江府、临安府、曲靖府、楚雄府、大理府、东川府、昭通府等地区。这些地区地主经济得到了比较充分的发展，社会生产发展水平已接近内地，清政府在这些地区按照全国统一的行政区划建制，设置府、州、厅、县，任用流官进行直接统治。

介于滇池、洱海和澜沧江以西，红河以南“江外”之间的地区，包括当时的丽江、顺宁、普洱、广南等府（即今丽江、凤庆、思茅、文山地区），元江、镇沅、威远（景谷）、永北（永胜）等州，思茅、缅甸（临沧）、维西等厅。这些地区的社会经济状况比较复杂。一般说来，汉族地区和靠近腹心的少数民族地区是地主经济，边远山区是封建领主经济（农奴制经济），虽然已经“改土归流”，由“流官”掌权，但各族土司只是降级，原来的土司制度仍被保留了下来。清政府在这些地区大多建立了府、厅、州、县，实行“土”、“流”参设，“以土目管土人”，“以流官管土目”^②的政策，即任命流官，由流官通过土司对各族人民进行间接统治。

澜沧江以西、红河以南的“江外”地区，包括今怒江、德宏、西双版纳三州，镇康、耿马、孟定、沧源、西盟、澜沧、孟连、红河、绿春、元阳、金平等县，滇西北的小凉山地区。这些地区，前地主经济形态仍较牢固，清政府在这里仍保留土司制度，继续任用土司对各族人民进行统治，基本不曾设置府、厅、州、县等行政机构。

^① 谢本书等：《云南近代史》，云南人民出版社1993年版，第6页；马裕兴等：《云南边疆少数民族问题研究》，云南大学出版社1995年版，第45~49页。

^② 尹继普：《筹酌普思元新善后事宜疏》。

二、云南边疆改土归流的必要性

土司制度是元、明、清三朝统治者在少数民族地区实行的一种特殊统治方式和政策措施，即由中央政府任命少数民族贵族为世袭地方官，并通过这些官吏对各族人民进行管理，以达到加强对边疆地区统治的目的。它是元、明、清王朝在总结秦汉至唐宋时期羁縻政策的基础上，随着封建中央集权的强化和对边疆民族统治的深化而对处于奴隶制和农奴制的民族地区采取的一种较完备的管理体制。^① 土司制度建立后，对于稳定我国边疆民族地区的社会秩序，促进内地与边疆各族间的联系与交往，推动边疆各民族经济、文化的发展，加强封建中央王朝对边疆地区的统治，维护多民族国家的统一，捍卫祖国的领土完整等方面都曾起过积极有益的作用。但这一制度毕竟是封建统治者为加强对边区统治而采取的一种过渡性措施，就制度本身而言，是落后于内地的政治制度的，有着不可避免的流弊与局限性，因而随社会的发展，到明代中期以后，它开始走向反面，特别是到了近代就越来越显示出它对社会、经济、文化发展的阻碍作用。

第一，土司制度严重阻碍了社会经济的发展。土司制度的建立是以保留原来的生产方式为出发点的，因此，在不同地区这一制度本身并没有相同的经济基础。就云南边疆大多数地区来说，在清末仍处在封建领主经济阶段，例如滇西、滇南沿边一带地区由傣族土司统治，土司是辖区内的“南召领召”（傣语译音，意为水是司官家的，土地是司官家的，土司主宰一切），各族人民只能向土司领地耕种，他们没有土地的所有权，因此，必须遭受土司的残酷剥削，每年都要向土司交纳官租，负担多种苛捐杂派及无偿劳役。在土司属地内的人民每年无论收成好坏，都必须交纳同等数量的官租，而且交纳比例巨大，占一般水田产量的30%~60%，交纳官租后，农民所剩无几，遇到荒年，难以为生。土司的官租不是按户交纳，而是以村寨为单位计算，由村寨头人向全村人户摊派，层层剥削，加重了人民的负担。以芒市安抚司为例，安抚司所属坝区分为四大畹（相当于乡的行政单位），共三十五寨，共同承担土司的生活费用，每年必须上交银子4440两，纳谷22200箩；另有四小畹和四练，交纳官租25450箩谷子和1160两银子。^② 除固定的官租、官银外，各畹、练还要负担土司的苛捐杂派。土司的苛捐

^① 马曜：《中国土司制度·序》，载龚荫《中国土司制度》，云南民族出版社1992年版，第1页。

^② 李全民：《芒市安抚司》，载德宏傣族景颇族自治州政协文史和学习委员会编《德宏州文史资料选辑》（第十辑），德宏民族出版社1997年版，第164页。

杂派名目繁多,凡土司家发生一切事情都要向群众派款,诸如娶亲嫁女、生儿育女、丧葬、招待来宾、送礼、土司出巡、上奁房、购置枪支等都要向百姓摊派钱款。勐卯土司的杂派,大小共30余种。^①芒市土司的苛捐杂派据不完全统计达70余种。^②此外还有劳役负担,劳役分为两类:一类是固定的,即由土司划出一些固定为其服无偿劳役的寨子,如扫地寨、抬轿寨、扛大旗寨、守坟寨、哭丧寨、洗碗寨、夫马寨等,为其承担规定的劳役;另一类是非固定的,如修衙门、种私田、婚丧事派工、修路等,由土司临时摊派。这样,一方面土司苛重的剥削,使人民难以承担;另一方面,土司利用土地所有权,把领地内的人民看做私属,实行落后的领主统治和较固定单一的经营方式,限制了生产力的发展,挫伤了人们的生产积极性,使土司地区的经济长期处于落后状态。

从清末开始,德宏的遮放、陇川、瑞丽一带,孟连、耿马的大部分地区以及金平的金水河等地,基本上保留着领主经济,但已产生地主经济因素;孟连、耿马的另一部分地区及德宏的盈江、潞西、梁河等地,地主经济已开始形成。^③在上述这些地区,农民既受到官租、劳役、杂派等主要属领主经济性质的剥削,又要受牛租、地租、雇工等主要属地主经济性质的剥削。在两种性质的剥削兼有的情况下,农民的负担异常沉重。以遮放户必寨为例:官租、劳役、地皮钱、门户钱和杂派相当于全寨每年农业收入的32.4%,地租、牛租和雇工剥削相当于全寨每年农业收入的19.5%,再加上相当于全寨农业收入的16.9%的高利贷剥削,总计占全寨农业总收入的68.8%。梁河曼戈村全年缴纳的“屯租”占全寨水稻年产量的11%,地租占30%,债利占23%,三项共占64%,可见农民每年辛勤劳动的成果约2/3被剥削阶级所榨取。^④

在怒江地区,自清雍正二年(1724年)丽江改土归流以后,从贡山到泸水全长三百余公里的地区分属九个土司管辖:贡山茨开以上属藏族察瓦龙土司管辖;福贡及碧江上段分属纳西族康普、叶枝两土千总管辖;碧江下段属兰坪兔峨罗姓土司管辖;泸水分属六库、老窝、登埂、卯照四个白族段姓土司及鲁掌彝族茶姓土舍管辖。土司的管辖分为两种情况:一为管民管土,一为管民不管土。所谓“管民管土”,即土地和人民都归土司管理,农民实居于农奴的地位,泸水即属这种类型。而“管民不管土”,即土司只从政治上管辖当地居民,通过各自委

① 杨常锁:《从勐卯果占壁到勐卯安抚司》,载德宏傣族景颇族自治州政协文史和学习委员会编《德宏州文史资料选辑》(第十辑),德宏民族出版社1997年版,第32页。

② 李全民:《芒市安抚司》,载德宏傣族景颇族自治州政协文史和学习委员会编《德宏州文史资料选辑》(第十辑),德宏民族出版社1997年版,第165页。

③ 《傣族简史》编写组编:《傣族简史》,云南人民出版社1986年版,第155页。

④ 《傣族简史》编写组编:《傣族简史》,云南人民出版社1986年版,第167页、第168页。

派的“伙头”、“甲头”，每年按期向人民收纳钱粮赋税，土司不占有土地，土地仍为农民所有，碧江、福贡、贡山即属于这种类型。“管民不管土”是一种以经济剥削为主的管理方式，加重了当地人民的负担，如西藏察瓦龙土司、米康土千总每年派人到贡山辖区内征收两次钱粮贡赋，每年每村交纳小锅一口、麻布数十匹。察瓦龙土司还将黄牛强行贷给怒、独龙两族人民，以折抵人口为奴，直到1897年，夏瑚至怒江后，才稍有禁止。更有甚者，其“土弁家丁，坐守喇卡塌（在今贡山县独龙江西北部）等处，按户押买沙盐、毛布等货物，值一售什；该等到境货物，则勒派百姓背负，吃食则勒派百姓供应，否则鞭撻随之；所押货物价，及期不偿，则利上加利。觅得麝香、黄连等项货物偿给，则又值什售一，终年盘剥，务令其斗粟尺布，无所存余”^①，盘剥之残酷由此可见。

19世纪中叶以后，傈僳族大量迁入怒江地区。随着傈僳族人口日益增多，其势力日渐强大，一些傈僳头人、奴隶主被康普、叶枝、菟峨等纳西族、白族土司委派为“怒管”、“傈管”，向怒族、独龙族群众征收贡赋。他们实际上是土司设置的经济剥削代理人，不仅替土司剥削，也为自己敛财。这样，怒族、独龙族群众除向土司交纳钱粮赋税外，还要向“怒管”、“傈管”纳贡，负担更加沉重。而且，这些“怒管”、“傈管”除收取钱粮赋税外，基本上不尽任何职责，原应由他们承担的管理村寨、调停纠纷的职责也仅只是在征收“岁贡”时才履行，平时民间出现的诉讼事件，则尽都由西藏喇嘛包揽，而“彼时喇嘛众多，习性强悍，古宗、怒子均畏惧之。虽威福擅作，生杀由己，莫敢奈何”^②。各种掠夺势力在怒、傈两江一带的强征暴敛，使当地各族人民的痛苦令人“不忍漠视”，“两江人民之受害，有甚于水火之为灾者”^③。

六库、老窝、卯照、登埂等地的白族段姓土司，管土管民。土司对私庄农奴有绝对的统治权，可以买卖、转赠、吊打甚至杀害农奴。辖区内的农民除缴纳租税外，还要承担各种劳役。土司对佃农有“死手权”，即佃农死后的遗物归土司所有。佃农的副业收入，如养蜂、种麻、猎物等都要向土司奉献，还要替土司抬滑竿、牵马、割马草、背东西、修房屋、修道路、守卫站岗等。由于土司的残酷压迫剥削，迫使许多佃农弃田它迁，土地大量荒芜，庐舍倾塌，满目荒凉。

这一时期，怒江傈僳族的家长奴隶制有所发展。傈僳族的家长奴隶制具有东方的、古代的特征，是和原始掠夺及血族复仇同时出现的。在家长奴隶制之下，各个氏族、村寨和部落之间，往往由于掠夺人口、强占土地、抢夺财物、水源纠纷、买卖妇女等原因引起持续不断的械斗——血族复仇，尤以碧江、福贡两地为

① 夏瑚：《怒傈边隘详情》。

② 夏瑚：《怒傈边隘详情》。

③ 夏瑚：《怒傈边隘详情》。