

土司文化研究丛书
吉首大学民族学研究文库
吉首大学历史人类学研究丛书

主编◎游俊

土司制度与彭氏土司 历史文献资料辑录 (上)

罗维庆 罗中 编



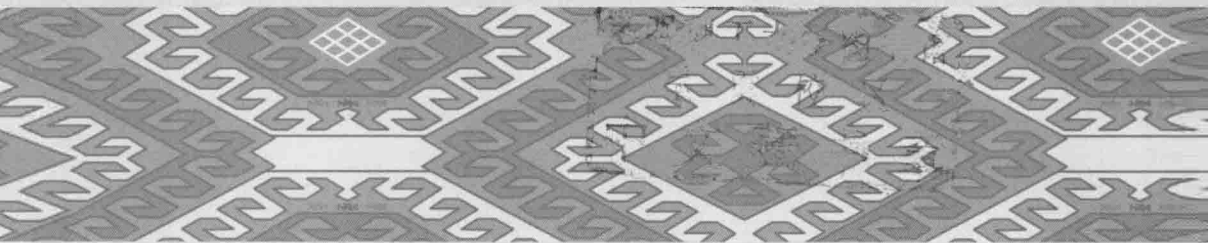
民族出版社

土司文化研究丛书
吉首大学民族学研究文库
吉首大学历史人类学研究丛书

主编◎游俊

土司制度与彭氏土司 历史文献资料辑录 (上)

罗维庆 罗中 编



民族出版社

总序

近几年来，土司制度与土司文化研究已成为国内民族文化研究的热点问题之一。本套土司文化研究丛书是围绕目前国内规模最大、保存最完整、历史最悠久的古代土司遗址——湘西永顺老司城遗址而展开的系列研究成果，是吉首大学 20 余位专家学者长期从事土司文化研究的结晶。

我们推出这套丛书的缘由有三：一是吉首大学坚持立足湘西、服务地方的办学定位，有一大批长期研究本土历史文化的本土学者，其中对土家族历史与文化，尤其是对土司制度与文化的研究有颇为丰硕的成果，需要结集出版。二是 2011 年吉首大学与中国社科院边疆史地中心、永顺县政府联合举办了第一届“中国土司制度与民族文化”学术研讨会，来自中国社科院历史研究所、中国边疆史地研究中心、中国人民大学、南开大学、中山大学、香港理工大学、台湾辅仁大学、台湾“中央研究院”近代史研究所、台湾“故宫博物院”、台湾“清华大学”人类学研究所等 40 多家包括海内外的学术研究机构的专家学者 150 多人参加了研讨会。与会学者认为，永顺老司城是中国南方少数民族地区最具典型性的古文化遗存，是研究土家族历史文化、土司制度及区域民族自治制度的珍贵实物资料，建议由很好的研究基础和研究力量的吉首大学对此进行深入的专题研究。三是湖南省政府确定老司城遗址申报世界文化遗产，并力争 2015 年申报成功，实现湖南省世界文化遗产零的突破。永顺县委、县政府委托吉首大学承担申报世界文化遗产所需的基础课题研究。2012 年 8 月，吉首大学与永顺县签订“老司城遗址申报世界文化遗产课题研究”合作协议。

这套丛书就是研究成果的重要组成部分。

土司制度是中国古代封建王朝统治少数民族地区，主要是南方少数民族地区的一种重要的政治制度，是中国历史发展进程中的特殊产物。它的产生、发展和消亡，都是在中国这一具有悠久历史的统一多民族国家和多元一体、血肉相融的中华民族大一统的背景下演进的。它体现出多民族统一国家的中央政权秉承“修教齐政、因俗而治”的传统理念而与地方少数民族谋求利益平衡及共同发展，从而实现大一统国家稳定与文化多样性传承的民族生存和社会管理的政治智慧，因而对土司制度与文化的研究，有利于传承优秀传统文化和政治智慧，对全球化背景下的当代及未来的多民族共同繁荣、文化多样性的有效维护都具有重要的意义。

永顺老司城，位于湘西永顺县城东约19公里处的灵溪镇司城村，本名福石城，因是永顺彭氏土司王朝统治的古都，俗称为司城或老司城。永顺彭氏土司自五代后梁开平四年(910)彭斌成为溪州刺史开始，历经五代、宋、元、明、清，到清雍正六年(1728)“改土归流”止，历时818年，连绵不绝，世袭28代，共35位土司王，其鼎盛时期辖20州。这种持续不断的长期有效统治，在土司历史上绝无仅有，而且老司城规模之大、繁荣之盛、存时之久亦为各地土司所罕见。史书有“城内三千户，城外八百家”，“五溪之巨镇，百里之边城”的记载。清代贡生彭施铎曾作《竹枝词》赞“福司城中锦作窝，土王官畔水生波，红灯万盏人千叠，一片缠绵摆手歌”，从中可见老司城昔日的繁盛与辉煌。

自“改土归流”后，作为古溪州政治、经济、文化和军事中心的永顺老司城就随即步入了遗址化的历程。所幸运的是这一过程是和平而安静的，当其他地区土司城和土司衙署、土司官寨等土司制度物化遗存为战火或自然灾害毁坏殆尽之时，唯独永顺老司城免遭大面积破坏，其衙署的地上建筑部分改为兴建永顺府之用，其余则就地覆土掩埋。后继的历任地方政权对老司城遗址始终保护有加，使其虽经历二百余年，风貌仍然保存完好，目前成为中国各地区现存土司遗产中规模最大、遗存信息最丰富、保存最完整、最具典型性和代表性的土司遗址。老司城遗址的潜在价值不可估量。

承担“老司城遗址申报世界文化遗产课题研究”，责任重大，任务艰巨，尤其要站在申报世界文化遗产的高度研究土司文化，这对我们是不小的挑战，

课题组成员在短短的一年多时间里完成这项课题研究十分艰辛，惟愿通过我们的付出，能够将土司文化推向世界，让世界了解土司文化。

本套土司文化研究丛书共计 11 册，分别是：《土家文化的圣殿——永顺老司城历史文化研究》（游俊等著），《土司城的文化透视——永顺老司城遗址核心价值研究》（龙先琼著），《土司城的建筑典范——永顺老司城遗址建筑布局及功能研究》（成臻铭著），《土司城的文化景观——永顺老司城遗址核心区域景观生态学研究》（田红、石群勇、罗康隆著），《土司家族的世代传承——永顺彭氏土司谱系研究》（成臻铭著），《从溪州铜柱到德政碑——永顺土司历史地位研究》（田清旺著），《金石铭文中的历史记忆——永顺土司金石铭文整理研究（一）》（瞿州莲、瞿宏州著），《尘封的曲线——溪州地区社会经济研究》（胡炳章著），《土司研究新论——多重视野下的土司制度与民族文化》（游俊主编），《土司制度与彭氏土司历史文献资料辑录（上、下）》（罗维庆、罗中编）。

由于时间等因素，文中尚有许多不尽如人意之处，诚请专家指正！在研究过程中，我们参考和借鉴了一些学者的研究成果，无法一一列举，在此一并致谢！

仅此为序。

吉首大学老司城遗址申报世界文化遗产研究课题组

2013 年 10 月 18 日

目 录

绪 言	1
第一章 土司制度的起源与形成	33
第一节 土司制度概述	33
一、制度沿袭	33
二、边郡与初郡的设置	39
第二节 宋朝以前的强宗大姓与土官	41
一、五溪	41
二、先秦至宋时期的土著部落	48
三、世代承袭的强宗大姓及蛮属种落	100
四、封建王朝对强宗大姓的治理	115
第二章 彭氏土司基业的奠定	254
第一节 彭氏土司概述	254
一、彭氏土司史迹	254
二、永顺宣慰司历代稽勋录	284
三、南渭州土知州彭氏	318

第二节 溪州之战与彭氏土司基业的确立·····	320
一、马楚政权史迹·····	320
二、溪州之战·····	355
三、溪州铜柱·····	358
第三节 彭氏土司疆域·····	377
第三章 彭氏土司政权的政治 ·····	382
第一节 职官制度·····	382
一、官制·····	382
二、承袭·····	390
第二节 社会形态·····	403
一、等级制度·····	403
二、刑罚·····	406
第三节 土司间关系·····	408
一、联姻结盟·····	408
二、仇杀·····	410
第四章 彭氏土司政权的军事 ·····	417
第一节 兵制·····	417
一、土丁·····	417
二、旗兵·····	421
第二节 征调·····	425
一、征蛮·····	425
二、抗倭·····	432
三、援辽·····	439
第三节 司治及军事要地·····	441

一、司治·····	441
二、军事要地·····	448
第五章 彭氏土司治下的经济 ·····	458
第一节 朝廷贡赋 ·····	458
一、朝贡·····	458
二、献木·····	459
三、纳税·····	471
第二节 生产状况 ·····	474
第六章 彭氏土司时期的文化 ·····	477
第一节 宗教信仰及生活习俗 ·····	477
一、宗教信仰·····	477
二、生活习俗·····	482
第二节 文化教育 ·····	524
第三节 文人著述及金石文字 ·····	526
一、金石碑刻·····	526
二、文人著述·····	544
第七章 改土归流 ·····	554
第一节 上谕及奏章 ·····	554
第二节 政策与措施 ·····	559
第三节 进程与结果 ·····	569

绪言

土司制度是中国历史发展进程中的特殊产物，是一种特殊的民族区域自治的管理方式，是中国历代行政区划的一大特色。作为一项政治制度，始行于元代，完善发展于明代，衰落废止于清末，残余留存于民国，历经了数百年之久，影响面十分广泛，尤其对西南边疆地区政治、经济、文化的影响至今犹存，是中国民族史研究中不可回避的重要内容。

一

土司制度的渊源可追溯至远古。《来凤县志·土司志》总考说：“盘古以来，虞之有苗，商之鬼方，汉之西南夷，介居杂处于五溪六诏之间，保有疆土，自相君长。视王朝德政之盛衰，兵力之强弱，以为叛附，由来久矣。自庄硌王滇，而秦开五尺道，为置吏之始；及汉设都尉县属，令自保就，为置郡县之始；唐初，溪洞蛮酋归顺者，世授刺史，置羁縻州县，隶于都督府，为授世职之始；宋参唐制，析其种落大者为州，小者为县，又小者为洞，其酋皆世袭。宋室既微，诸司擅治其土，遍设官吏，尽布籍属，咸福自恣矣。元置军民府、土州、土县，设官如府、州、县，其法略备。前明踵元，故事更与约束。”这段记载大致勾勒出了土司制逐渐形成的线索：自三代之时起，“介居杂处于五溪六诏之间”“自相君长”的土著部落，经秦之置吏，汉之建郡、唐之羁縻州约束，自元以下，设官如府、州、县，终成历经元、明、清三朝的土司制度。这项政治制度从政策的实施来看，自先秦时期出现的羁縻政策贯穿其始终。

所谓“羁縻”，《史记》曰：“盖闻天子之于夷狄也，其义羁縻勿绝而已。”《索

隐》引《汉官仪》解释：“羈，马络头也；縻，牛纽也。《汉官仪》云，‘马云羈，牛云縻’，言制四夷如牛马之受羈縻。”羈縻思想在西周时期就已出现，但将其作为政策首先具体实施的则是秦王朝，其基本出发点是“别种殊域”，强调“别夷狄”、“异内外”。区分“中国”与“四裔”、区分统治民族与被统治民族、区分内地和边疆、区分“中原”与“异域”，形成“华夏”与“蛮夷”的观念，采取不同的方法进行治理。秦统一西南地区后，对归降的“西南夷”首领封授“王侯”、“蛮夷君长”等爵位，采用宽松的赋税制度进行治理。《后汉书》曰：“秦惠王并巴中，以巴氏为蛮夷君长，世尚秦女，其民爵比不更，有罪得以爵除。其君长岁出赋二千一十六钱，三岁一出义赋千八百钱。其民户出帔布八丈二尺，鸡羽三十緞。”较为宽松的治理政策使秦王朝在“西南夷”民族地区的统治稳固下来。这种政策对后世的影响很大：西汉的“赐予王印，复长其民”，东汉的“复其侯王君长，赐印绶”，三国时“即其渠帅而用之”，两晋南北朝时期给予“酋豪”、“酋帅”“除授刺史”、赐予“王”、“侯”爵位，隋朝“承制署首领为州县官而还，众皆悦服”，唐王朝“即其部落列置州县，其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭”，宋朝“析其种落，大者为州，小者为县，又小者为洞……推其雄长者为首领”的举措等，皆为羈縻政策的一脉相承。即使在元代实行了土司制度后，其指导思想仍源于羈縻政策。

所谓“土司”，从字面意义来看，“土司”的“土”，其本义为地面上的泥沙混合物，引申有疆域、领地、本地、地方性等含义。“土司”的“司”，其本义为统治、主管、职掌、处理、操作等。因“司”的含义，我国古代各王朝均有将“司”与分管行政事务联系在一起，成为中国古代官署或职官的名称，如都司（明代都指挥使司，主管一省军事事务）、藩司（明清时布政使的别称，主管一省民政与财务）、臬司（元代肃政廉访使司、明清提刑按察使司的别称，主管检察刑法）。土司之职也是如此，“土”指土人、土著，即当地土生土长的少数民族；“司”指职掌、管理，即土人执掌的管理机构。在习惯性的称呼中，土司既指元、明、清中央王朝在西南、西北地区设置的由本地少数民族首领执掌并世袭管理本地事务的行政机构，也指担任这一行政机构的土官。

土司是一个完整的职官体系的概括性称谓，按明代的职官制度规定，土司分为文职和武职两个系列。文职如土知府、土知州、土知县等隶属吏部；武职如宣慰使、宣抚使、安抚使、长官等隶属兵部。所有文武职官与流官一样，均有相应的品级，纳入朝廷的职官制度中统一进行管理。高等级的宣慰使，低等

级的长官均可通称为土司。因此，不论是指行政机构还是指机构官员，土司都具有典型的民族性和本地性，在我国语境中，这种民族性是特指少数民族而言，也就是古代史籍中所谓的“蛮夷”。土司民族性和本地性的体现主要有以下三点：首先，土司必须设于少数民族所在的边疆地区，设于内地的宣慰司、宣抚司、安抚司等机构，均不能称为土司；其次，土司必须由本地少数民族首领担任且权力世袭，虽设于少数民族地区内，但由外来流官执掌的行政机构不能称为土司，流官更不能称为土司；最后，土司具有一定的自治权力，自行处置本地少数民族的军政事务。缺失以上任何一个条件都不能称为土司。如元代所设山东东西道宣慰司、河东山西道宣慰司等，虽有宣慰司之名，但因设于内地，就不能称为土司。又如元代所设新添葛蛮安抚司，虽在少数民族地区，但因由蒙古人执掌，且属流官并非土人，故不能称为土司。但其辖区内的上下桑直、永顺、保靖等司由土人执掌且世袭，则可称为土司。又如各土司所辖的经历一职，大多由外来流官担任，即使地处少数民族地区，也管理着本辖区内少数民族事务，但因不是本地少数民族首领世袭执掌，故也不能称为土司。再如明代所设的羁縻卫所，虽然相当一部分是由元代的土官改设而来，但卫所是单纯的军事单位，自有一整套从中央到地方完整的军队系列和严密的指挥系统。卫所指挥、千户、百户等职官，不能独立指挥调动本卫所的军队，其士兵属于国家控制的“军户”，决不允许脱离军籍，与土司所管理的土民有根本性的区别。卫所驻地即使与州、府同城，也不能干预与处理本地民事，根本不具有独立行事的自治权力。因此，卫所也不能称为土司。正因为土司具有设置于蛮地、由本地蛮酋执掌且世袭、自治管理本地蛮民等特点，清人毛奇龄将其记述明代湖广、贵州、四川、云南、广东、广西等省各土司始末的著作，命名为《蛮司合志》，并成为《明史·土司传》撰写的蓝本。将土司称为“蛮司”，强调和突出的正是该司的少数民族性质。在近来土司制度的研究中，一些学者界定了一个土司标准，即“世有其地、世管其民、世统其兵、世袭其职、世治其所、世入其流、世受其封”，认为凡符合这个标准的就是土司。这其实是一个误解，因这个标准没有内地与边疆的地域性区别，没有汉族与少数民族的民族性区分，没有涉及“蛮地、蛮酋、蛮民”最根本的民族因素。作为土司政治的特点总结尚能说得过去，但作界定土司的标准，则没有明确的指向性，如以此标准划定，那么元、明、清三代所册封的王的封地，都应归入土司之列了，这显然是不妥当的。

二

从行政建制设置来看，土司制度经历了道制、初郡制、左郡左县制、羁縻州制、土官制、土司制的演化过程。

“道”作为一种特殊的县一级的机构，首创于东周时的秦国，以后伴随秦的统一而逐渐推广到全国各相关地区，并延续到东汉时期。秦朝的“道”应是我国大一统封建王朝在少数民族聚居区所建立的，具有相应自治权力与县同级的政区单位。如秦时的“督道”，就是因板循蛮大姓之一的督姓夷人而设。“僰道”也是为适应蜀地的少数民族而创立，清《珙县志》记述：“僰道者，通僰之道也。”汉朝建立后，承秦之制，有营道、冷道、僰道、狄道、羌道、氐道等30多个道。“道”制渊源于开山凿道，置邑守护制度。秦及汉代时期的“道”，是一种专设在当时新开辟的交通要道旁的等同于县级的机构，其职能一开始可能仅限于负责开山凿道及维护道路的畅通，以后逐渐发展演变而兼具有了县的部分职能，最后才发展等同于县。这种演变至东汉最后完成，因到了东汉时期，大规模的凿山开道已经停止，“道”制已走向衰亡。东汉前期的“道”，不仅较之西汉已大量减少，而后期几个残存的“道”已全部变成县了。“道”与少数民族联系在一起，是因秦及西汉时期，内地的交通已相对畅通，大规模的凿山开道主要集中于西北、西南及南方一些新开辟的边远山区，而这些新开辟的边远山区，往往是少数民族聚居之。因此，设“道”的地区，也往往是少数民族居住区，所以有了“县有蛮夷曰道”之说。史书明确记载“道”制，最早见于东汉时代，班固在《汉书·百官公卿表》中写道，县“有蛮夷曰道”，意即凡设在少数民族聚居区的县就称之为“道”。《括地志》在提及严道时说，“县有蛮夷曰道，故曰严道”；《后汉书·百官志》谓“凡县主蛮夷曰道”；李贤注《后汉书·马援列传》时也云：“县管蛮夷曰道”；《后汉书·百官志》谓：“凡县主蛮夷曰道”。“道”成为设在少数民族聚居区的县级行政区划名称。但“道”并没有任用少数民族首领担任官职，与普通县的区别仅在于其辖区是否进入了少数民族的传统生活区域。

西汉武帝所实施的初郡制制定了有关蛮夷的特殊政策。在以往的土司制度研究中，有着“初郡即边郡”的看法，把具有“羁縻”性质的行政建制上延至战国时期，这实际上是一个误解。边郡之“边”是指“边界”、“边境”、“边区”而言。郡最初是秦为便于管理辽阔的边远之地而设立的一级地方行政机构。后来随着各国征城掠地疆域的扩大，郡的建制被各国采用而设立于与邻国或戎狄的交界地区。《史记·匈奴列传》载：“魏有河西、上郡，以与戎界边。”“秦有

陇西、北地、上郡，筑长城以拒胡。”“赵武灵王亦变俗胡服，习骑射，北破林胡、楼烦。筑长城，自代并阴山下，至高阙为塞。而置云中、雁门、代郡。”“燕亦筑长城，自造阳至襄平。置上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东郡以拒胡。”从《史记》所载“与戎界边”、“拒胡”的目的来看，郡虽为一级行政建制，但设立的初衷与“治民”的县却有一定的区别，实际上是戍边守境防范戎、胡入侵的军事建制。顾颉刚先生认为：“郡在边疆为军区，与内地之为政区者截然不同。”^①这应该是准确的。也就是说，边郡的功能是对新占土地或边远之地的戍守，不论它是“拒胡”或是防范他国入侵，都不是为治理戎、胡等少数民族而设立的具有“羁縻”性质的行政建制。秦统一六国后，各国的边郡基本上内地化，其戍边意义不再具有。郡县制的推行，以郡统县，成为与县一般性质的行政建制。

初郡之“初”从字面上理解是指“首次”、“初始”、“初次”，但从其开始使用的背景及与之相适应的政策措施来看，“初”应该是含有“试行”、“尚未完善”的意思，有着特定的时间、空间和性质上的内涵。时间是指自西汉武帝始；空间是指西南和岭南少数民族地域；性质是专设于少数民族地区不同于内地的郡。汉武帝时国力强大，加强了对南方少数民族地区的开发。建元六年（公元前135），遣使进入夜郎地区，招降了夜郎侯多同，在其地设置犍为郡，这是西汉在南方少数民族地区建立的第一个郡。其后，据《史记·平准书》记载：“汉连兵三岁，诛羌，灭两粤。番禺以西至蜀南者置初郡十七。”这17郡据《汉书》晋灼注：“元鼎六年定南越地以为南海、苍梧、郁林、合浦、交趾、九真、日南、珠厓、儋耳郡，定西南夷以为武都、越嶲、牂牁、沈黎、汶山郡，及地理志、西南夷传所置犍为、零陵、益州郡，凡十七郡。”均属羌、两越及西南夷之地。《史记》用“置初郡十七”而不用“置郡十七”的记述，把“初郡”作为专用名词，表达出了“初郡”与内地所设之郡的区别。

正因为“初郡”的特殊性，汉武帝在这些地区实行的也是与之相适应的“初郡政策”。初郡政策主要内容是：其一，“以其故俗治”。根据原来少数民族首领所辖地区的范围，大者封为王、侯，小者封为君长、邑长，依本民族的习俗进行治理。由于少数民族首领的尊严与统治方式得以保留，所以在中央王朝委任官吏与少数民族首领共治的行政事务中，双方能和平相处。其二，“无赋税”

^① 顾颉刚：《郡与县》，见《顾颉刚学术文化随笔》，119页，北京，中国青年出版社，1998。

和轻徭薄赋。对于新设郡县的地区，开始阶段免征赋税，初郡的官吏士卒所需，均由邻郡供给，减轻了初郡的负担，原始的物物交易允许存在。即使征收赋税，额度比内地郡县要低，赢得了人心的归附，有利于政治上的稳定和经济上的发展。其三，“募豪民田南夷，入粟县官”。其做法是让内地豪民即地主、大商人招募大量农民进入夷地为其耕作，粮食交给初郡官吏换取凭证，以凭证到内地转换成钱财，不仅解决了初郡官吏粮食从内地运输困难的问题，同时还安置了破产农民、有罪之人、被征入伍戍边者进入初郡开垦耕作，使初郡的土地得以迅速开发，有利于中央王朝在这一地区统治的稳固。其四，开通道路。西汉时期积极修筑和扩大通往西南夷地区的僰道、青衣道、南夷道、灵关道，使秦时修筑的五尺道延伸至云南曲靖，加强了西南夷地区和内地的政治、经济、文化交流，加快了西南夷地区的封建化进程。汉武帝制定的初郡政策，一直延续到西汉末年。东汉光武中兴，初郡政策仍继续实行，在哀牢地区新设永昌郡，其太守郑纯与哀牢夷人约定，“邑豪岁输布贯头衣二领，盐一解，以为常赋，夷俗安之”。可见，两汉时期西南夷地区初郡的设立，是与少数民族地区相适应的“初郡政策”分不开的，换言之，只有实施“初郡政策”的郡才可称之为“初郡”。而“边郡”没有相关的民族政策，把其作为土司制度“汉之置郡”的起源显然不妥。

左郡、左县之名首见于刘宋，指南朝宋、齐时在一些少数民族聚居区所置的郡。《宋书·州郡志》南豫州南陈左郡：“孝建二年（455）以蛮户复立。”刘宋曾设过7个左郡，40个左县。南齐共设左郡33个，左县111及僚郡6、僚县4。梁代在左郡之上设左州，在岭南还置有俚州。左郡、左县守令以蛮酋担任，采取以夷治夷之策治理。“左郡”、“左县”之“左”源于《论语·宪问》孔子语：“微管仲，吾其披发左衽矣。”此后，“左衽”演化为蛮夷之代称。刘宋在蛮族聚居区新置郡县，考虑蛮族“相呼为蛮，则为深忌”之心理，以左代蛮。由此而产生了呼“蛮民”为“蛮左”。左郡、左县是南朝政府管理蛮族地区的一种特殊的地方行政制度，与之并列的还有僚郡、俚郡，因为左郡、左县分布最广、实施时间最长，所以，通常把左郡、僚郡、俚郡这种民族地区的特殊地方行政制度统称为左郡左县制。它上承秦汉边郡边县制，下启隋唐羁縻州制，在土司制度形成过程中占有重要地位。左郡左县制与初郡制有许多相似之处，其承袭性明显。初郡与左郡最大的不同是：边郡为土、流两重行政管理体制，有政府军队镇守，而左郡长吏皆为蛮酋；中央政府一般不干涉其内部事务，无政府军队

戍守，但中央王朝设有“宁蛮校尉”、“南蛮校尉”等职进行监督。左郡均有实地，其权力亦可世袭。

羁縻州制自唐开始广泛实行，是唐中央王朝对边疆少数民族实行管理的一项基本政策，是稳定少数民族、促进国家统一的一个重要手段。《新唐书·地理志七下·羁縻州》载：“唐兴，初未暇于四夷，自太宗平突厥，西北诸蕃及蛮夷稍稍内属，即其部落列置州县，其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭。虽贡赋版籍，多不上户部，然声教所暨，皆边州都督、都护所领，著于令式。”羁縻州县制成为治理少数民族的重要举措，羁縻州在少数民族地区普遍设立。据《新唐书·地理志》载：河北道有46个羁縻州，14个羁縻府，分布于相当于今北至外兴安岭，东到库页岛，南抵朝鲜半岛，西及河北、东北及内蒙古东部的广大地区，涉及突厥、契丹、靺鞨、高丽等少数民族；关内道有90个羁縻州，29个羁縻府，分布于相当于今甘肃、宁夏大部，内蒙古北至贝加尔湖及叶尼塞河流域的广大地区，涉及突厥、回纥、党项、吐谷浑等少数民族；陇右道有197个羁縻州，51个羁縻府，分布于相当于今阿尔泰山以西至威海，包括中亚阿姆河、锡尔河流域上游的广大地区，涉及突厥、回纥、党项、吐谷浑及西域龟兹、于阗、焉耆、疏勒等河西内属诸胡等少数民族；剑南道有260个羁縻州，分布于相当于今四川西部及云南大部地区，涉及羌、南蛮等少数民族；江南道有51个羁縻州，分布于相当于今湖南西部，贵州全部及广西北部地区，涉及南蛮等少数民族；岭南道有110个羁縻州，分布于相当于今广西大部，云南东部，南抵印支半岛的广大地区，涉及南蛮等少数民族。羁縻州不仅广泛存在于唐代的边疆地区，而且在内地也有设置。其数量之多，居然使内地汉族地区所设“正州”，不及边地少数民族地区所设“羁縻州”数的一半，“凡天下三百六十州，自后并省，迄于天宝，凡三百三十一州存焉，而羁縻之州八百”^①。足以看出唐对少数民族的重视。羁縻府、州、县，均以蛮夷酋领为都督、刺史、县令，“皆得世袭”。还赐予名目繁多的甚至是官秩很高的虚衔。据史籍记载，授予羁縻府州都督、刺史等虚衔属正一品官秩有“云南王”、“宾义王”、“归昌王”等；属从一品官秩的“归义郡王”、“和义郡王”、“怀化郡王”、“耿国公”、“吴国公”等；属正二品官秩的有“夜郎郡公”、“长川郡公”、“上柱国”等；

^①（北宋）王溥撰：《唐会要》卷70。

属正三品官秩的有“左金吾卫大将军”、“左羽林大将军”、“太常卿”等；属从三品官秩的有“银青光禄大夫”、“太仆卿”等；属正四品上阶官秩的有“正议大夫”等；属从四品下阶官秩的有“少府少监”等；属正五品上阶官秩有“御史中丞”等；属正五品下阶官秩的有“朝议大夫”等，凡是授予朝廷命官的虚衔几乎都可以授予羁縻州的官吏。这些衔号，或属散官，或属勋官，或属封爵，均与羁縻州具体职务无关，只不过是表示一种恩宠和荣耀而已。但从另一个侧面来看，也反映出只要少数民族首领臣服于唐王朝，即使是羁縻州官吏，也可享受到朝廷最高职务待遇。

宋承唐制，继续推行羁縻州制，《桂海虞衡志·志蛮》载：“因其疆域，参唐制，分析其种落，大者为州，小者为县，又小者为洞，……推其雄长者为首领。其酋皆世袭，有知州、知县、知洞，皆受命于安抚，给文贴朱记。”其职务据《宋会要辑稿·蕃夷五》、《续资治通鉴长编》卷247载，有刺史、知州、知县、知洞、总首、首领、洞主、头角、防遏使、指挥使、巡遏使等。但宋的羁縻州制仅在南方得以推行，因北方先后兴起的辽、金、西夏、元等，不断南下侵袭宋王朝边界，成为宋王朝最致命的威胁，已不是“羁縻政策”所能解决的。所以宋代羁縻州范围与规模相对唐来说，都要小很多。据《宋史·地理志》载：在成都府路中，黎州“领羁縻州五十四”、雅州“领羁縻州四十四”、茂州“领羁縻州十”、威州“领羁縻州二”；在潼川府路中，叙州“领羁縻州三十”、泸州“领羁縻州十八”；夔州路绍庆府“领羁縻州四十九”、重庆府领羁縻州一；在广南西路中，邕州“领羁縻州四十四”、融州领羁縻州一、庆远府领羁縻州十；在沅水南、北江流域，据《元丰九域志》卷6沅州条载：“南江有羁縻州十七”；北江羁縻州数史籍不见明载，据研究统计共有羁縻州42。^①依据以上记载统计，宋朝设立的羁縻州总数仅有322个，不仅数量与唐“羁縻之州八百”相距甚远，且疆域与人口也难以比拟。宋神宗时，辰州人张翹上书言“南江诸蛮虽有十六州之地，惟富、峡、叙仅有千户，余不满百”即可明证。

宋代是羁縻州制衰落时期。由于北方势力的强势南下，迫使宋王朝统治中心的不断南迁，相应对羁縻州形成了挤压，导致了宋王朝改羁縻州为普通州措施的实行。据《宋史·蛮夷列传三》载，熙宁、崇宁年间曾两度试图废除羁縻

^① 马力：《北宋北江羁縻州》，载《史学月刊》，1988（1）。

州制，“唐末，诸酋分据其地，自为刺史。宋兴，始通中国，奉正朔，修职贡，间有桀黠贪利或疆吏失于抚御，往往聚而为寇，抄掠边户。朝廷禽兽畜之，务在羁縻不深治也。熙宁间，以章惇察访经制蛮事，诸溪洞相继纳土，愿为王民，始创城砦，比之内地。元祐初，诸蛮复叛，朝廷方务休息，乃诏谕湖南，北及广西路并免追讨，废堡砦，弃五溪诸郡县。崇宁间，复议开边，于是安化上三州及思广诸洞蛮夷，皆愿纳土输贡赋，及令广西招纳左、右江西百五十余洞。寻以议者言，以为招致熟番非便，乃诏悉废所置州郡、复祖宗之旧焉”。虽诏“复祖宗之旧”，但仍有大批羁縻州被废，宋神宗时派章惇“开梅山”，经制南、北江。在南江以武力击败懿州、洽州诸蛮，朝廷将懿州改为沅州，知州由朝廷直接委派。对北江则“诏修下溪州城，并置砦于茶滩南岸，赐新城名会溪，新砦名黔安，戍以兵，隶辰州，出租赋如汉民”。对于各州刺史，则采取异地做官方式调离本地，《宋史》载：乾德五年（967），“以溪州团练使彭允足为濮州牢城都指挥使，溪州义军都指挥使彭允贤为卫州牢城都指挥使，珍州录事参军田思晓为博州牢城都指挥使。允足等溪洞酋豪据山险，持两端，故因其入朝而置之内地”。宋朝的“开边”政策使设于内地的羁縻州急剧减少，也为元代土官制取代羁縻州制奠定了一定的基础。

元代实施土官制度并不是偶然的。元是由少数民族首次统一中国而建立的大一统封建王朝，因自身的因素，摈弃了“内华夏外夷狄”的传统观念，将前朝对边疆的保守经营转变为积极拓展，治边思想发生了重大转变。宪宗三年（1253），蒙古人为了南北夹击南宋，忽必烈率兀良合台等绕道四川进取云南。降服大理后，其国主段兴智“献地图，请悉平诸部，并条奏治民立赋之法”^①。段兴智之弟信苴日（段实）率“熨爨军二万为前锋，导大元帅兀良合台讨平诸郡之未附者”^②。在开拓西南边疆和稳定云南局势中立下了汗马功劳，解决了元军长途奔袭作战兵力不足、不识地理的严重问题。在元军向湖广等地进军时，至元十二年（1275），播州安抚使杨邦宪、思州安抚使田景贤等降附，使元朝兵不血刃地收服了湖广西部的广阔土地，杨邦宪、田景贤等豪酋在招谕同类、维持地方稳定方面起了很大的作用。大理国、播州、思州的降附及所起的作用，显然给了元朝统治者一个启示：蒙古本为偏于北边一隅的少数民族，要治

①（明）宋濂等：《元史》卷8《世祖本纪》。

②（清）张廷玉等：《明史》卷166《信苴日传》。