第一章　　中国大历史中的土司制度

一部中国历史的显著特点，在于高度分散的小农自然经济之上，建立了高度集中的中央集权政治体制。这种格局历数朝而不衰，其间虽也经历了几次极为短暂的分裂割据，但每一次的割据，目的都是为了寻求新的大统。这是两千多年来中国版图基本稳定的直接原因。而在其背后起决定作用的，除了中国封建统治者长期积淀起来的固有统治思想、理论和方法以外，最重要的还是社会经济基础与地理环境等诸因素的综合。由此造就的是一种政治制度，也造就了一种文化、一种国民性格。

追溯中国政治体制由诸侯割据到大一统的中央王朝，在实现对中央王朝的集权统治孜孜追求过程中，基本的主线有两条：一是封建王朝内部不同政治集团之间激烈对抗的分封与郡县之争，一是对边缘地区统治上以“羁縻政策”为核心的“藩屏”制度的不断否定。可以说，前者旨在清理内忧，后者则旨在清除边患。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一节　郡县与分封之争

理论上的政治体制问题，在任何历史时期都不可能仅仅是由理论上的争鸣而抉择，而付诸实践。政治体制的形成，都是在对已有的政治体制弊端的改革探索中逐步完善的过程。而每一次的改革都不可避免地触动某一既得利益集团的现实利益甚至政治地位，因此任何政治体制的调整，都同样不可避免地带来政治上的斗争，甚至出现流血，乃至战争。

大一统的国家型式和高度集权的政治体制，在一部中国历史上，是一个渐进的、逐步强化的过程。溯根求源，中国集权政治发轫于春秋战国时期。《左传》曾有“楚武王克权，使门缗尹之”[①] 的记载，记录了楚武王消灭了“权”以后，在此地设立县置，并以门缗为县尹的史实。“县”这一沿用至今的一级行政建制，其重要性在于，它一经出现，就成为中央集权政治的载体，同时也是其微观组织的基本细胞，因此它的出现，也正是中央集权政治体制的开始。诚然，这种政治体制在强大的商周时代没有出现，却在动荡纷争的春秋战国时代突现出来，并被中国的千古一帝秦始皇嬴政为巩固统一稳定的皇权统治推而广之，有其深刻的历史原因。自周王朝的覆灭到秦王朝的一统天下，其间无论是春秋时代的文化大危机，还是战国时代的征战烽火，无疑都是一种社会结构从无序到有序，一种旧的平衡被打破后重新建立新的

① 《左传·庄公十八年》。

平衡的过程。而在这一过程中，缔造新的平衡的主导力量，是对周王朝由盛而衰的深刻反思。其间之所以在“七雄”之中变法运动成为一种普遍潮流，正是基于这种对国家前程的担忧及由此引发的对前人经验教训的深刻总结，以“法治”而代“礼治”，摧毁和抛弃以血缘关系干预政治及国家组织和社会生活的奴隶主诸侯政治，确立以君主集权为标志的封建官僚制国家体制。

秦始皇嬴政依靠以郡县制为代表的中央集权制造就了一个强大的秦王朝，并由此实现了国家的统一。自此所确立的这种政治体制在中国历史上一直延续了两千多年，但这也仅是其主流，实际上以郡县制与分封制之争为代表的对中央集权体制合理性的质疑与争论，同样也持续了两千多年。准确地说，在中国政治制度史上，自有秦以来，纯粹的中央集权统治几乎一天也没存在过，除了其间短暂的诸侯分封制乃至诸侯割据之外，中国的政治形态一直是在以中央集权为主体的前提下，诸侯分封制被允许合法地存在。换句话说，即是历代王朝对中央集权体制的不懈追求，都没能够彻底将诸侯分封制从自己的统治框架中清除干净。正如毛泽东同志在《中国革命和中国共产党》一文中指出的：“如果说，秦以前的一个时代是诸侯割据称雄的封建国家，那末，自秦始皇统一中国以后，就建立了专制主义的中央集权的封建国家；同时，在某种程度上仍旧保留着封建割据的状态。”①

秦统一六国以后，宫廷内部曾因意见不一而使郡县与分封之争变得尖锐激烈。以丞相王绾为首的一批儒生大臣主张恢复三代分封之议，他们从传统政治观念出发，以维护绝对君权和帝王一

①《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社，1991 年 6 月版，第 624 页。

姓的宗族统治为前提，认为“诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以填之。请立诸子，唯上幸许”①。这一建议基于殷周的历史经验，把血缘关系作为实施有效统治的基础，建立一套等级分明的政治体制。之所以有此提议，是因为当时秦国的境况与周武王灭商时的形势颇为相似。周武王以一个弱小邦国之力，通过连横诸侯，消灭商王朝。为了在商王朝原辖地区确立稳固的统治地位，周王朝发明了分封制，周天子把自己的兄弟、同族派往各征服之地，建立诸侯国家以拱卫周室。因此王绾劝戒秦始皇嬴政：“殷周之王千余岁，封子弟功臣，自为枝辅。今陛下有海内，而子弟为匹夫，卒有田常、六卿之臣，无辅拂，何以相救哉？事不师古而能长久者，非所闻也。’② 这一提议，因循儒家治国思想，以礼治天下，得到了当时朝内多数廷臣的拥护。但是这种提议忽视了当时时局中的一个重要的今不复古的方面，就是周灭商地即委以诸侯以假统治，而秦每灭一国即先置郡县，以期加强中央王朝的有效控制。秦统一天下之后，只需就此顺势置为定制而已。因此，廷尉李斯从法家治国理论出发，力排众议，从维护和加强中央集权和国家统一的角度，认为“周文武所封子弟同姓甚众，然后属疏远，相攻如仇雠，诸侯更相诛伐，周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制。天下无异议，则安宁之术也。置诸侯不便”③。这种治国方略，对于秦始皇嬴政来说，因为有其童年时代母后与“仲父”吕不韦专权之害的深刻教训，是极易认同的。因此，他

① 《史记·秦始皇本纪》。
② 同上。
③ 同上。

最终以“天下共苦战不休，以有侯王。赖宇庙，天下初定，又复立国，是树兵也。求其宁息，岂不难哉”①，结束这场纷争，下令推行郡县制。

历史地看，这种政治体制的确立，既是秦始皇嬴政巩固个人集权的必然，也是历史发展规律所决定的必然。两者的吻合，是高度中央集权政治体制存在的根本。对此，唐代柳宗元曾有精辟的论述：“或者又以为‘殷、周圣王也，而不革其制，固不当复议也。’是大不然。夫殷、周之不革者，是不得已也。盖以诸侯归殷者三千焉，资以黜夏，汤不得而废；归周者八百焉，资以胜殷，武王不得而易。徇之以为安，仍之以为俗，汤、武之所不得已也。夫不得已，非公之大者也，私其力于己也，私其卫于子孙也。秦之所以革之者，其为制，公之大者也；其情，私也，私其一己之威也，私其尽臣畜于我也。然而公天下之端自秦始。”②

诚然，历史的发展并非是线性的。秦帝国施行郡县制，尽管是符合大一统的国家政治体制客观规律的必然选择，但作为统治者而言，却往往更注重现实的经验教训。秦王朝二世而亡，其15年的短命历史，迫使踵秦之后的西汉帝国对前朝的统治之术进行深刻的反思。其中郡县制因不符合祖制而被认为是秦王朝崩溃之鉴，于是分封与郡县之争又重新提起。一批儒生大臣立足传统政治观念和宗法礼制制度，认为秦王朝“蔑弃经典，罢侯置守，子弟无立锥之地，功臣无尺土之赏，身没而巨宇幅裂，及子孙而社稷沦胥”③。这种认识在汉室初建之际，极易得到统治者

① 《史记·秦始皇本纪》。
② 柳宗元《封建论》。
③ 《隋书·地理志》。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的认同，于是刘邦重开分封之制。先是分封异姓王，后来觉得异姓王不可靠，又分封同姓王。但是，刘氏集团的统治也没有彻底因袭周制，而是择周秦治国之良法，实行了郡县与分封共行的双轨制。一方面，置郡县而无改于秦；另一方面，分封刘氏九王，置诸侯以为藩辅。然而后来的发展却远离初衷，同姓诸王势力膨胀，尾大不掉，直至觊觎帝位。汉景帝时同姓王联兵造反，同室操戈，自相残并，酿成大祸，迫使其下决心废黜王国官制，强行剥夺同姓王的权力。至汉武帝实行“推恩令”后，诸侯王割据一方的权力被尽数剥夺，惟得衣食租税而已。至此，郡县与分封并存的体制彻底瓦解，郡县制在沉痛的教训中成为基本的政治体制。

两汉之后，西晋统一中国，分封之议又被提起。司马炎鉴于曹魏政权外无藩屏，“本根无所庇荫”①，致孤立而亡，便大封同姓诸侯，使司马氏 27 人为王，皆以郡为国，并命置军以镇守荆、扬、关中等要地，取代异姓将领。其结果是重蹈西汉封王致乱的覆辙，至惠帝时终于爆发了“八王之乱”，以致同姓相残，引发全国性的大动乱。由此而南北分裂，历经 300 年战乱才复统一。

至 618 年，李渊禅隋建唐以后，又“以天下未定，广封宗室从弟及侄，年始孩童数十人皆为郡王”②。李世民即位后即予废止，但迫于压力，为“使子孙长久，社稷永安”，又就郡县与分封体制进行宫廷辩论。在这场辩论中，魏徵、房玄龄、长孙无忌等人对分封制持坚决反对态度，魏徵认为恢复分封有“五不可”，而房玄龄、长孙无忌更是于贞观十一年（637 年）六月联名上疏

① 《晋书·列传第二十九》。
② 《通典》卷 1。

《请罢功臣袭封表》，规谏太宗。其中明确指出分封制之弊端，一是“违实易务，曲树私恩，谋及庶僚，义非佥允。方招史册之诮，有紊圣代之纲”；二是或“器识庸陋”，或“情缘右威”，搞世袭是“重裂山河，愈彰滥赏”；三是“孩童嗣联，义乖师佥之方”，他们专擅地方，就可能“上干天宪，彝典既有常科，下扰生民，必至余殃于后，一挂刑网，自取夷灭”；四是“求贤分政，古称良守，寄在共理”。如行世袭，“封植儿曹，失于求瘼，百姓不幸，将焉用之”①。剖析颇为深切。于是太宗采纳谏疏而罢分封。

至宋结束五代十国割据统一中原之后，赵匡胤“惩唐以来藩镇之弊”②，使郡县制成为后代统治者实行中央集权不容置疑的工具。然而，这并不代表后世不去重犯过去的错误。在朱元璋建立明王朝以后，为朱氏一姓长治久安，又一次大封同姓藩王，导致同室相残的悲剧再次上演。燕王朱棣为争帝位发动军事叛乱，并获成功。念己及人，朱棣为防止有人步其后尘，立即对朱姓藩王进行整顿，以彻底瓦解藩王在政治上对皇权挑战的基础。也正是有了这次成功的藩王政变，才使中国政坛上结束了自公元前七百多年郡县体制出现以后长达两千多年的郡县与分封之争。

明末学者王夫之就历代郡县与分封之争有一段精辟的论述，认为历史上“两端争胜，而徒为无益之论者，辨封建是也。郡县之制，垂二千年而弗能改矣，今古今上下皆安也”。汉、晋、唐、明一些儒生大臣之所以力主分封，是因为“郡县者，非天子之利也，国祚所以不长也；而为天下计，则害不如封建之滋也多矣”。

①《文苑英华·请罢功臣袭封表》。
②《续资治通鉴》卷3。

而“国祚之不长也，为一姓言也，非公义也”。他认为秦始皇嬴政立郡县之本意是以“私天下之心而罢侯置守”，但客观上却是“天假其私以行其大公”，这与柳宗元的见解如出一辙。而后世一些分封论者的不断复辟之议，王夫之认为是“庸人之情，不参古今之理势”①。

第二节　中国“羁縻政策”的起源与发展

“攘外”与“安内”是历代封建王朝必须考虑的两大要政。破封建、集皇权是“安内”，而“攘外”除了拒敌侵扰以外，便是安定边疆与扩张版图。中国从部落时期的邦国林立，到大一统帝国的形成，经济上固然有生产力发展所带来的经济交往增加、社会分工与地域之间相互依存程度增加的原因，但更重要的原因则来自封建帝王对财富和资源争夺，乃至以霸主地位追求为目的的扩张。这是大国产生与形成的基本形态。

版图扩张除了无数次的征战与降伏外，多数时间则是通过“藩屏”制度的实施，采取温和的、渐进式的统一策略，通过实行“羁縻”政策，使纳入自己势力范围的各周边小国由若即若离、内外有别的臣服，开始逐渐地同化、逐渐地强化皇权，最终实现内外一致的大统。

“藩屏”制度针对的对象，一律都是中央王朝周边具有一定实力的小国，或是在中央王朝自己主张的版图范围内一时无法征

①王夫之《读通鉴论》。

服的政治实体。

“藩屏”与邦国之间的联盟完全不同。邦国或部落之间的联盟，是几个邦国之间为了共同的利益，其中最重要的是确保自身安宁、抵御外强而结成的利益共同体，在构成形式上的特点是各邦国作为成员有着平等的政治地位。即使是具有盟主地位的成员，也只是起到联络、沟通的作用，与其他成员之间不存在统属关系。而在“藩屏”制度之下，中央王朝与所实行“羁縻”政策的周边小国之间，具有严格的政治上的君臣统属关系。这一点从古人对“羁縻”一词的诠释中可以得到印证，《史记》“索隐”中解释说：“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。”① 其中不乏对周边小国的歧视、侮辱之意，但其政策含义十分明确，即对四夷之地不求绝对一体，只要受之约束，纳贡臣服，就算达到了目的。

“藩屏”制度最早见于商王朝的五服制度。在商代，有侯、甸、男、采、卫五服，旨在“称远近而等贡献”②。实际上，“服”的最初含义是征服，而商王朝将其制度化以后，便成为“服，服侍天子也”③。五服之中，又有内服、外服之分，“采”称内服，为商王朝直接统治的地区——王畿之地；“侯、甸、男、卫”称外服，为分封贵族及屈服于商人的方国，属商王朝的间接统治地区。对于外服，大都是在与商人的战争中被征服以后，商王朝对于其能力可及者，即分封给同姓贵族加以管理；对于其能力不及者，只要他们在名义上服从，定期贡赋，并在战时站在商

①《史记　司马相如列传》。
②《荀子　正论》。
③《周礼·夏官·职方氏》郑玄注“九服”。

王朝一边，听从调遣，即不做过多干预。这是中国历史上最早的“羁縻”政策。

到了周代，五服制度又有了新的发展。《国语·周语下》中说：“邦内甸服，邦外侯服，侯卫宾服，蛮夷要服，戎狄荒服。”对此，金景芳先生分析说：“甸服为畿内，侯服、宾服为诸夏，要服、荒服为夷狄。其意义与《春秋》的‘内其国而外诸夏，内诸夏而外夷狄’的原则基本一致。不难看出，这是以尊卑、亲疏、内外、远近为标准的等级制度在政治地理区域方面的反映。’① 当然也就理所当然地反映了其中施藩屏以拱卫王室的统治策略。

秦汉时期，羁縻政策作为一个十分成熟的政治制度虽然已被广泛使用，并在具体的实践中广有突破，包括屯垦、和亲、置州县等已广泛实行，但尚未成为定制。羁縻制度真正成为统治者对边疆地区施政的定制，始于唐代太宗时期。630 年，颉利可汗破灭，唐王朝在其旧地设定襄都督和云中都督②。从此，对内附各周边小国、部落均照此制设置羁縻都督府或州县。这样设置的都督府或州县，又均以当地部落人任都督、刺史、县令，而且可以世袭。从一定意义上讲，这种羁縻政策与秦汉以前相比，已经有了相当大的进步。因为商周时期的五服制度实质上仅限于与周边小国或部落之间确立一种贡施关系，以体现其征服者对被征服者的优越地位，而在主权行使和具体的统治过程中，并未将各周边小国和部落纳入自己的统治体系，这种统一还属于联盟或联邦式的，皇帝作为中央王朝的代表只是共主。而唐代的羁縻政策则已

①金景芳《中国奴隶社会史》，上海人民出版社， 1983年版，第 139 页。
② 《新唐书·突厥传（上）》。

将征服之地纳入到自己的真正势力范围，成为中央王朝的一部分，形成了虽然有别于中原地区的管理体制，但统领于同一政治体系框架的真正的统一。

第三节　元代西南地区羁縻政策考辨

按照史学界的主流观点，中国的土司制度始于元代。但是通过历史的考究，元王朝的典章制度中，并没有足以支持元代存在土司制度的记载。人们之所以追溯土司制度的渊源到元代，主要有两个方面的原因。其一是明清两代土司制度所针对的都是相同的区域和群体，即对广大西南地区的少数民族的统治。其二就是在西南地区从地方行政机构的设置上，明清两代确实是进行了全面的继承，如宣慰司、宣抚司等官衙的设置等。但是，这仅是形式上的，就其本质而言，无论是在管理的主导思想，还是在管理的具体策略上，元与明清对西南地区的管理都有着根本的区别。

元代应该说是中国历史上羁縻政策取得重大突破成就的时期。从地域上讲，元代主要是在西南地区广为实行羁縻政策，对象主要涉及云南、贵州、两广、湖广及四川一带的少数民族地区。在元代中央王朝的周边疆域中，西南地区之所以会突现出来，最主要的原因就是自秦汉以后，中原地区与北方、西北各地在不断地割据与征战、统一过程中，政治上的一统地位与民族上的大融合已经得到充分地实现，该统的已经统了，没有统的则是强大的邻国，因此没有必要再实行羁縻政策，而西南地区由于当时客观条件的限制，中央王朝一直未能实施有效的统治，使得这

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一地区落后的社会形态在相当长的时间内因缺乏与外界的交流而延续着，部落酋长制的社会结构适应落后生产方式的存在，与中原地区较为发达的社会形态形成强烈的反差。这是元王朝在这一地区采取羁縻政策的客观社会基础。

对西南各地实行羁縻政策以施控制，始于元世祖忽必烈。当蒙古刚刚兴盛，元朝未建，中原未定之时，忽必烈即在蒙军征服吐蕃之后，于 1252 年冬率军消灭大理。实际上，忽必烈之所以先于中原而取大理，完全是出于图谋中原的战略需要。当时蒙哥即位后，命忽必烈进征南宋。忽必烈鉴于前人攻取南宋进展甚微的经验教训，奏请先取大理，从侧后包抄南宋。大理攻破后，根据当时蒙古尚未正式建国，还处于以征战中原为主要任务的现实条件，对西南地区实行有效管理的可能性不大，因此忽必烈便对西南诸部采取了招抚政策。其基本的做法是，凡率部归降者，即授以官职，如宣慰使、宣抚使、安抚使等，使“官吏军民各从其俗，无失常业”①。以此为准则，蒙古军队在征服大理五城、八府、四郡之地后，置十九万户治之，并以“蒙、夷参治”之法，在地方政府官吏中分设“流”“土”官员。这是元朝在西南地区以羁縻为手段的最早施政，同时也是中央王朝在云南施政具有历史意义的重要转折点。因为在此之前，西南地区虽然在汉武帝时即置郡县，但并未实现真正意义上的大一统，偏安一隅的大理、南诏政权在表面上历朝历代都内附皇室，但都处于相对独立的状态。只有到了十九万户设立以后，才开始了中央王朝的有效施政。

① 《元史·世祖纪》。

这里需要理清的是，元朝在西南地区行政建制中的宣慰司、宣抚司、安抚司、招讨司等，并非西南地区所独有，而是全国一体的通行建制。在元代行省制确立以前，元王朝对地方政体的设置，有以宣慰司作为省（行省）的派出机构，分道领属若干路府州县的做法。一般宣慰使不兼帅职，不参军政；边远地区则置宣慰都元帅府，使皆兼帅职。次之为宣抚司、安抚司、招讨司、长官司等。至行省制确定下来以后，多数宣慰司被撤消，但仍有二十多个得以保留下来。其中除山东、河南、浙江、江西诸省有少部分外，多数保留下来的宣慰司都在西南地区，尤以云南、广西为多，由此便被后世演变成为西南地区土司制度的专门建制。

到元朝正式建立以后，委任西南各地土酋为朝廷命官成为制度。自行中书省参政知事、左丞、右丞以下，至县令、县丞、巡检以上各级官员，均有由土酋充任者。但是在元代，就整个官僚体系而言，并没有专为土酋或土官所设的官职，只是在西南地区一些官职“多用其土人为之”① 而已。土官与流官之间在任职方面并没有地域上的限制，凡流官任职的地方，土官亦可任职，反之亦然。土官与流官之间所不同的是，土官一经授职即可世袭，而且即使犯罪也处罚较轻。由此可见，元王朝对西南地区的治理政策，比起以往的羁縻政策有了很大的进步。它没有从形式上为土人专设土府，只是在西南地区地方机构设置的称谓上，因地制宜有所区别于中原。但在具体的管理中，则是本着既照顾地方特点，又便于控制的原则，实行土官、流官并设，而且在特定的衙门中，是以土官为主，还是以流官为主的随意性很大。这种做

①《元史·百官志》。

法，与以往历朝历代即使是与内地设置同样的州县实际上却是土酋擅土自治的管理模式有了重大区别。历史地看，这种在体制上统一，施政上因地制宜、多用土官的做法，既有利于多民族国家的统一进程，也有利于落后地区尽快摆脱贫穷落后。

第四节　明代的土司制度

在史学界，许多人都认为是“明踵元制”，在西南地区实施土司制度。实际上，明王朝在西南地区的施政，对元代的继承只是一个外壳、一种形式，其实质却发生了根本性的变化。具体地讲，明王朝在西南地区的施政，除了从元王朝那里继承了诸如宣慰司、宣抚司、安抚司等行政机构建置的名称以外，在实际的管理上，则与元代所采取的政策措施完全不同。

追溯明代土司制度的形成，其基本的渊源来自两个方面。一是从形式上确是“明踵元制”，明王朝在西南地区的地方政体建制上，设置了与其他地区相区别的宣慰司，与元王朝时期具有明确的传承关系，但这只是一个外壳而已。如果从其具体管理过程、手段等方面进行认真地考察，其内涵则来自另一个更为重要的渊源，即自唐代以始的羁縻州府政策。对此，顾颉刚先生曾在其《中国疆域沿革史》一书中提到，“自唐武德、贞观之时，国威大震，四夷宾服。高宗以后，远征之师犹出没于异域……唐室因就此诸侯故地，建置都督府以及州县以治理之。此府州县总称之曰羁縻州。羁縻州者，虽有州县之名称，而刺史县令皆以其酋长为渠魁，而其内部之行政，中央殆少加以过问。后世土司制度

仿佛之。”白钢先生也同样认为：“唐代汲取前代经验，在边疆少数民族地区创建都护府与羁縻州，根据少数民族的不同情况，因俗而治，作为边疆地区特殊的行政机构，这是唐代对于地方行政体制的创新。明清的土司制度即渊源于此。”①

明代在其初建之时，太祖朱元璋以数十万军队平定西南诸省，考虑到西南地区“诸夷杂处，易动难训”，便“设立土官，各令统其所部夷人”②，所采取的选官方法、程序极为简单，即“西南夷来归者，即用原官授之”③。这一点也被清代所继承。同时，出于对巩固边疆地区局势的政治需要，在驾驭、控制土司方面，明王朝围绕“听我驱调”④这个核心，制定了一整套详尽、完备的有关土司设置、承袭、贡赋等方面的制度，并使之迅速发展成为明代地方行政体制的重要部分。

明代土司制度最为突出的特点，是在土司的官位设置上分别流土，专门设置了有别于流官的土司职衔，品级自从三品的宣慰使，到从九品的土巡检，规定详尽⑤。同时，专为土官开设衙门，按不同的品级详细规定土司的权力、职责、义务等项。实际上，“土司”这个专用名词，也是在有了土官衙门以后，才得以出现，并成为土官乃至其所任职的地方行政机构的代称。

对于土司的任命与承袭，规定所有土司必须由朝廷任命，颁发印信、号纸，按品级赐授冠带，才能正式开衙使权。对于土司

①《中国政治制度通史·总论》卷1，第399页。
②《明史世文编》卷119，杨一清《条处云南土夷疏》。
③④《明史·土司传·序》。
⑤《明史·职官志》记载，土司各职衔及品级包括：宣慰司、宣慰使，从三品：同知，正四品：副使，从四品：佥事。正五品：宣抚司、宣抚使，从四品：同知，正五品：副使，从五品：佥事，正六品：安抚司、安抚使，从五品：同知，正六品副使，从六品；佥事，正七品。招讨司、招讨使，从五品；副招讨，正六品；长官司及蛮夷长官司、长官，正六品；副长官，从七品。

的承袭，规定“必奉朝命，虽在万里，皆赴阙受职”①，并对土司承袭的具体过程详加控制。凡承袭土司职衔者，必须先“申报抚按勘明”，经同族保结，待该管衙门查明情况属实后，再由布政司“代为奏请”②，经批准后，新任土司还要赴京受职，受取号纸。到了弘治年间，又规定“以后土官应袭子弟悉令入学，渐染风化，以格顽冥。如不入学者，不准承袭”③。在承袭者的年龄上，还规定必须年满 15 岁方可袭职，尚未达到规定年龄者，则暂令“协同流官管事”，等到成年以后再准承袭。

对于土司的日常管理，明王朝规定“隶验封者，布政司领之；隶武选者，都指挥领之”，即土司中的文官，如土知府、土知县等，由地方行政长官统领约束；土司中的武官，如宣慰使、宣抚使等，则由地方军事长官统领约束。土司不仅要听从地方长官的指挥，定期向上级汇报情况，而且一旦有军事行动，如守边、平叛等，还要随时服从调遣。

正是有了这样一整套完备的管理制度，使得有明一代似乎觉得土司已经纳入自己的统治体系，具备了正常的管理规范，再也不会对明王朝的统治形成威胁，于是便放任土司的发展。整个明王朝统治时期，土司的设置自湖广开始，在西南地区渐次推进，最后在西南少数民族聚居区域遍置土司。据统计，明代在云南、贵州、广西、四川、湖广五省先后设武职土司 814 家，文职土司 831 家。土司规模空前庞大④.

虽然明王朝在西南地区实行的土司制度确实在假以间接管

①⑤《明史·土司传·序》。
②④万历《明会典·吏部·土司承袭》。
③《明史·湖广土司传》。
④ 龚荫 《中国土司制度》第 58 页、第 61 页。

理，实现对边疆地区有效控制，加强边疆地区与内地的联系，推动西南地区经济社会的加快发展方面起到了积极的作用，但由于明王朝在西南地区的施政中把元王朝推行的“流”、“土”官员并设的管理体制，退回到元以前的“土官”专设，使得明代对边疆的治理除了在“土司”这种称谓上的差别以外，几与唐宋时期的羁縻政策了无差别，这不能不说是一种历史的倒退。

第五节　清代的土司制度

清王朝定都北京以后，在治理边疆方面以妥协为主，使得明代的土司制度得以完整保留。由于清军入主中原以后，尚属根基未稳，南明政权和各地农民军余部等各方面抗清势力的存在，使清王朝无力应对边疆地区可能发生的任何对抗。因此，在边疆政策上采取积极的策略，大刀阔斧地改制是力所不及的。在这样的客观形势下，对周边势力的基本态度只能是只要不对新生政权构成威胁，即施以笼络政策，以求腾出精力和时间站稳脚跟。另一个重要的原因，则是大清帝国本身崛起于偏远之地，在其短暂的历史中缺乏对偏远地区的管理经验，在立足未稳的情况下，也无暇深入地研究。由此而确立的基本政策导向就是，在边境地区除了汉族聚居之地设置府、州、县以外，其他地区只能是一应旧俗。如在蒙古聚居地区采用盟旗制，在新疆回族聚居地区采用伯克制。在这种条件下，西南地区的土司制度也就理所当然地被保留下来。

实际上，清王朝在边疆政策中的这种权宜之计，确实为迅速

需要全本请访问 www.ertongbook.com