

## 第一章 西北土司制度产生的基础——羁縻政策

西北土司制度产生的基础，可以追溯到秦汉时期。秦始皇立郡县 华夏之民隶郡县 部落之众归属邦 由典属国‘ 掌蛮夷降者’<sup>①</sup>。据史籍记载，两汉朝廷为了维护国家统一，加强对民族地区的统治，制定了一套适合于少数民族情况的羁縻政策，在西北民族地区设立属国都尉、护羌校尉和西域都护，任命其首领为王、侯 统治本族人民。到唐代 羁縻政策发展到鼎盛时期 中央对内附诸族“ 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…… 声教所暨 皆边州都督、都护所领 著于令式。”<sup>②</sup>

本章将探讨汉唐时代羁縻政策产生的原因、西北民族地区的管理机构、中央对西北少数民族地区的管辖及羁縻政策在西北边疆地区发展中的历史作用。

### 第一节 羁縻政策产生的原因

羁縻政策的产生，主要有以下四个方面的原因：

一是与最高统治者统治少数民族的思想有关。不论是奴隶主，还是封建主，只要有力量，他们就要扩大领土和增加剥削对象，这是由他们的阶级本性决定的。汉朝统治者当然也不会例

① 《汉书·百官公卿表》卷 19 上。  
《新唐书·地理志》卷 43 下。

外。如汉武帝闻大宛、大夏、安息皆大国，多奇货，且兵弱易击，便认为“诚得而以义属之，则广地万里，重九译，致殊俗，威德遍于四海”<sup>①</sup>。为了招徕少数民族，巩固民族地区的统治，汉王朝对归附的首领“赐以衣冠、印绶”以达到“解兵息民，亦欲渐而臣之”的目的。<sup>②</sup>

早在景帝时，匈奴王徐卢等 5 人前来归附，景帝封他们为侯，食邑大多至千户以上。<sup>③</sup>武帝对于内附首领更加优待，浑邪王率数万之众来归，汉王朝发车两万乘迎之，赏赐所费百余万。匈奴上层人物被封为侯者 5 人，食邑有的多至万户，如浑邪王，较少的上千户，最少的也有五六百户；一部分首领被安置在属国机构中，如梁期侯任破奴为属国都尉，昆侯渠复累任属国大且渠，骐侯驹儿为属国骑兵长。<sup>④</sup>

从历史上看，唐代统治者统治少数民族的思想是比较开明的。这表现在：第一，对少数民族大体上与汉族同等看待。唐代皇帝在总结历史上处理民族问题的经验教训时，看到“自古以来穷兵极武，未有不亡者也。”汉武伐匈奴，隋炀征辽左，人贫国败，实由此之由”<sup>⑤</sup>。唐朝一些较开明的帝王抛弃了传统的“贵中华、贱夷狄”<sup>⑥</sup>的陈腐观念，将汉族与少数民族平等看待。唐高祖李渊在制定民族政策的时候，将昔日帝王“怀柔远人”的羁縻政策发扬光大。唐太宗继承其父的民族观，认为“夷狄亦人耳，其情与中夏不殊”<sup>⑦</sup>，主张对各少数民族“爱之如一”<sup>⑧</sup>。由于

① 《史记·大宛传》卷 123。

② 《册府元龟·外臣部》卷 978。

③ 《史记·绛侯周勃世家》卷 57。

④ 林干：《匈奴史》内蒙古人民出版社，1979年 第 95 页。

⑤ 《贞观政要·征伐》卷 9。

⑥ 《资治通鉴·唐纪》卷 198。

⑦ 《资治通鉴·唐纪》卷 197。

⑧ 《资治通鉴·唐纪》卷 198。

少数民族风俗习惯与汉族不同，唐玄宗强调对归降的少数民族在政治上给予关怀。他曾在《安置降蕃诏》中说：“今诸蕃归降，色类非一，在蕃者则汉官押领，入附者或边陲安置，风俗未通，语言不达，至于蓄养，实务绥怀，宜令所在军州牧将等，倍加存恤，申其冤，尽其理，问疾苦，知饥寒，公私不得有侵，巨细必令无忧。”在这一指导思想下，唐朝对降伏部落“置州府以安之，以名爵玉帛以恩之”<sup>①</sup>，以威惠羁縻之<sup>②</sup>。这样较为实际地解决了民族问题。第二，唐廷信任少数民族上层分子。皇帝亲自接见宴请“入朝”长安的首领，并赐财帛，封以官爵。在政治上，摒弃“夷狄不可假以大权”的民族偏见<sup>③</sup>，吸收各族上层参政。对自愿内徙的首领授以高官厚禄，给他们和汉族官员以同等待遇。史载平定东突厥政权后，对前来降附的部落首领“皆拜将军、中郎将，布列朝廷，五品已上百余人，殆于朝士相半”<sup>④</sup>。各族首领除任羁縻府州官员外，不少人入则宿卫，出则为帅。如突厥贵族阿史那社尔在外征行，曾两次任主帅。阿史那献任北庭大都护，成为西域的最高军政长官之一。阿史那忠被擢为右骁卫大将军，“宿卫四十八年”<sup>④</sup>。唐朝皇帝不仅重用他们，还把宗室女嫁给他们。如阿史那社尔娶衡阳长公主，阿史那忠娶定襄县主。这些措施减少了民族矛盾，争取了少数民族上层的合作。这就使唐初朝廷人员的构成带有鲜明的民族色彩，也调动了各族归唐的热情，从而为唐朝在民族地区建立行政机构扫除了障碍。

二是羁縻政策的实施必须以强盛的国力为后盾，羁縻措施的推广只能以少数民族的臣属为前提。汉初，河西地区为匈奴

① 《旧唐书·回纥传》卷 195。  
② 《册府元龟·外臣部》卷 963。  
③ 《资治通鉴·唐纪》卷 193。  
④ 《新唐书·阿史那忠传》卷 110。

所据，今青海由氏羌居住。西域地区有 30 多个国家，地小人稀，力量微弱。雄踞北方的匈奴是与汉朝对峙的大国。当时，匈奴冒顿单于有控弦之士 30 万。汉朝因内部统治还不巩固，社会经济尚未恢复，对匈奴只有采取妥协的“和亲”政策。“休养生息”与“和亲”政策给汉初社会经济带来发展和繁荣。汉武帝时，汉朝具有了较雄厚的物质基础，于是开展反击匈奴的战争。在军事打击下，匈奴、羌等族的许多部落纷纷归附。

太初元年（公元前 104 年），汉武帝派李广利率师征大宛。汉朝“损五万之师，靡亿万之费，经四年之劳<sup>①</sup>，于太初四年（公元前 101 年）逼降大宛。此后，西域诸国‘皆使其子弟从（李广利）入贡，见天子，因为质焉。’<sup>②</sup>经过汉朝与匈奴的多次战争，匈奴受到沉重打击。神爵二年（公元前 60 年）匈奴统治阶级发生内乱，匈奴日逐王归降汉朝，匈奴在西域的势力大大削弱。日逐王的领地约在今蒙古国西南，即杭爱山脉南部，与巴里坤、哈密和山北六国相接并具体负责统治西域地区，匈奴统治西域的僮仆都尉由日逐王统领。日逐王降汉，使匈奴在西域的统治机构瓦解。同年，汉王朝命“护鄯善以西校尉”郑吉为“都护西域骑都尉”<sup>③</sup>，监护、管理南北两道，简称都护。西汉末年，中原王朝丧失了对西域的统治。东汉永元六年（公元 94 年）班超率龟兹、鄯善等国军队“破焉耆，降危须”，西域五十余国悉皆纳质内属焉”<sup>④</sup>。东汉政府恢复了在西域的政治统治。

唐初，突厥贵族利用中原战乱的机会，扩张势力。据《旧唐书·突厥传》卷 194 上记载：“其族强盛，东自契丹、室韦，西尽吐

① 《汉书·陈汤传》卷 70。

② 《汉书·李广利传》卷 61。

③ 《汉书·宣帝纪》卷 8。

④ 《后汉书·班超传》卷 77。

谷浑、高昌诸国，皆臣属焉，控弦百余万，北狄之盛，未之有也。高视阴山，有轻中夏之志。<sup>①</sup>突厥贵族不断南下掠夺。武德九年（公元 626 年），唐太宗即位。他一方面采取措施巩固内部统治，另一方面为打垮东突厥进行军事准备，并对突厥上层以及被突厥役属的其他民族实行分化瓦解，为军事进攻创造条件。贞观三年（公元 629 年）唐朝乘突厥上层不和及“兵革岁动”天灾之际，派遣并州都督李世绩为通漠道行军总管、兵部尚书李靖为定襄道行军总管、华州刺史柴绍为金河道行军总管、灵州都督薛万彻为畅武道行军总管，合众十余万，由李世绩总指挥，分道出击突厥。次年春，俘可汗颉利，诸部大酋皆率众归降，突厥平定。同时北方和西域诸族首领纷纷归附唐朝。唐太宗采纳了温彦博关于安置内附各族的主张，将降服的少数民族“全其部落，得为捍蔽，又不离其土俗，因而抚之”<sup>②</sup>。唐朝利用被降服的少数民族守卫西北边疆。显庆年间，唐朝讨平了为害西域的西突厥首领阿史那贺鲁，西突厥十姓及被役属的昭武九姓皆内附，普建府州，“西尽波斯”<sup>③</sup>。

三是与汉唐时代中原地区经济、文化繁荣，政治、军事力量强大分不开。两汉时期经过“文景之治”社会经济由凋敝走向恢复和发展，至汉武帝时，西汉已进入经济实力雄厚和政治稳定的全盛时期，出现了“都鄙廩庾尽满，而府库余财。京师之钱累百亿万，贯朽而不可校。太仓之粟陈陈相因，充溢露积于外，腐败不可食”的繁荣景象。<sup>④</sup>经济的发展刺激了商业的发展，开发经河西、西域通中亚及欧洲的商路，即“亚欧丝道”便提到了日程

① 《旧唐书·突厥传》卷 194 上。

② 《旧唐书·突厥传》卷 194 上。

③ 《新唐书·突厥传》卷 215 下。

④ 《汉书·食货志》卷 24 上。

上。这有利于西北各族和当时先进的汉朝建立经济、文化联系。因此，汉廷对于西北的部署和击灭匈奴的方针，不仅适合汉朝统治者的要求，同时也符合西北和内地人民的共同利益与要求。在汉朝武力的打击与西北各族人民的支持下，匈奴被击败了，汉廷开创了属国制和都护制。

汉初的匈奴已建立起一个强大的奴隶主政权。由于政治上的统一，使以单于为首的匈奴贵族更具有掠夺性。他们不仅掠夺人口作为奴隶，而且掠夺牛、马、谷、帛等财产。如匈奴在西域不仅“赋税诸国，取富给焉”，<sup>①</sup>而且对西域诸国的控制极为严密。据《史记·大宛传》载“匈奴使持单于一信，则国国传送食，不敢苦留”。汉朝在西域设官驻军，基本上采取自给的政策。但在使节往返、汉军到西域作战的时候，西域诸国提供一定的粮秣。汉朝要求西域诸国做到的是脱离匈奴，隶属于己，并不干涉它们自己的独立。班固在《汉书·西域传》中说“西域诸国”与汉隔绝，道里又远，得之不为益，弃之不为损，盛德在我，无取于彼。故自建武以来，西域思汉威德，咸乐内属”。这段话代表统治集团内部一部分人的意见，反映出汉朝对西域诸国的基本政策不在得其土地，役其人户，而是要求西域诸国隶属于汉朝。于是西域“诸国不堪其指匈奴苦，故诸国君民咸愿为汉之属国，而远离匈奴之支配”<sup>②</sup>。

在隋末农民起义之后建立的唐朝，是我国历史上最强盛的王朝。在其前期，中原地区统一安定，社会经济空前发展，有利于中原与西北民族地区传统的经济、文化交往。同时，强大的政治、军事力量增强了周边各族对中原的向心力，“九州殷盛，四夷

<sup>①</sup> 《汉书·西域传序》卷 96 上。  
<sup>②</sup> 曾问吾：《中国经营西域史》，商务印书馆，民国三十六年，第 48 页。

自服’<sup>①</sup>，各族‘归命天子’<sup>②</sup>。

唐初，突厥贵族对被役属民族“哀责其财”<sup>③</sup>，吐蕃贵族对弱小民族“尽取其赏畜”<sup>④</sup>，而唐朝对自塞外迁入内地的各少数民族给予免除赋役十年的优待。在这种情况下，许多少数民族主动归附。如贞观四年（公元 630 年）伊吾城主摆脱西突厥的控制，归附唐朝。唐朝设西伊州（贞观六年改为伊州），下设伊吾、柔远、纳职三县。<sup>⑤</sup>

总之，西北各族把建立对中原王朝隶属关系一事，看作社会繁荣、政治安定的重要保证和条件。这也是汉唐王朝能在民族地区建立有效统治的重要原因。

四是西北地区民族复杂，适合于羁縻统治。汉代西北地区民族复杂，以河西地区为例。河西地区有匈奴、汉人、月氏、卢水胡、羌、丁令和鲜卑人。河西地区是月氏故地，匈奴浑邪王居地。月氏西迁后，仍有一部分人留在河西。浑邪王降汉后，大部分迁至缘边五郡，有一部分并未迁出，汉王朝以其众置武威郡。河西设郡后，汉朝统治者多次向这里移民，并派出大批屯田和戍守吏卒。《后汉书·邓训传》卷 16 载：“元和三年（公元 86 年）卢水胡反畔，以训为谒者乘传至武威，拜张掖太守。”可知卢水胡在张掖地区。《三国志·魏书·乌桓鲜卑东夷传》裴注引《魏略·西戎传》载：“河西地区‘其种非一，有大胡，有大令，或颇有羌杂处’。”当时西北民族差异很大，不少地区过着“随畜迁徙，毋君长”的原始生活，这和内地发达的地主经济相比是不平衡的。尤其是西域地区，汉武帝时计有 36 国，西汉末年分裂为 55 国。汉代西域不

① 《旧唐书·李太白传》卷 62。

② 《旧唐书·太宗纪》卷 3。

③ 《新唐书·回鹘传》卷 217 下。

④ 《新唐书·吐蕃传》卷 216 上。

⑤ 《新唐书·地理志》卷 40。

仅国家林立，没有统一的政权组织，而且是多民族和各种经济形态并存的地区。有的国家以畜牧业为主，有的国家以农业田耕为主，有的国家以畜牧业为主但亦知田耕。在这些地区，如果派遣大批官吏进行统治，不仅站不住脚，而且连俸食也无法解决。于是汉廷设置两种统治体系，既有中央派遣的都护等官员，又有原来的土酋。这种措施适应民族地区的情况，也满足了土酋继续统治的欲望。

唐代少数民族大量内附，集中于西北边境地区。据《旧唐书·太宗纪》卷 3 载，贞观三年户部奏言：汉人自塞外来归及各族内附者男女百二十余万口，贞观六年（公元 632 年）党项前后内附者 30 万人。唐初西北边疆比汉代复杂，各少数民族都相当强大。当东突厥降服后，西突厥仍很强大，况且还有薛延陀雄踞漠北。如何处置这些内附的少数民族，这关系到唐朝的安危。唐太宗设置羁縻府州，安置少数民族，从而大大提高了唐朝在各族中的威望。羁縻府州从此成为唐朝统治民族地区的一种地方行政制度。

## 第二节 汉唐时期西北民族地区的管理机构

西北少数民族语言、风俗习惯、经济形态不同，汉唐时代在机构设置方面采取了与内地不同的形式。从机构方面看，汉代实行属国制和都护制，唐代实行羁縻府州制。汉唐时代在民族地区建立的行政机构名称不同，但是建立羁縻政权，进行军事统治则是共同的。

汉代在西北边区设置了一些郡县，又称初郡、边郡。边郡

“置属国都尉，主蛮夷降者”<sup>①</sup>。关于属国定义，颜师古说：“凡言属国者，存其国号而属汉朝，故曰属国”<sup>②</sup>。属国“置都尉、丞、候、千人、属官九译令”<sup>③</sup>。军队称属国骑。都尉是两千石官员，有权征调属国骑，其作用主要在军事，民政由各族首领管理。

西汉设属国，始于元狩三年（公元前120年）。在此之前，骠骑将军霍去病率领骑兵数万人两次从陇西出兵，沉重打击了匈奴势力。匈奴浑邪王率领4万余人归汉。次年，“乃分徙降者（于）边五郡故塞外，而皆在河南，因其故俗为属国”<sup>④</sup>。汉王朝将他们安置在沿边的陇西、北地、上郡、朔方、云中五郡的塞外，叫“五属国”。以后又设张掖属国，安置匈奴人。该属国的一位千长为义渠王，<sup>⑤</sup>说明这个属国所安置的少数民族可能还有匈奴以外的其他民族。至宣帝时，设置金城属国安置羌人。此外，还有安定属国、天水属国等。属国范围较大，有的统领几个县。某些地区，在县一级机构里设置都尉统领较小的少数民族部落。如敦煌郡广至县设宜禾都尉，龙勒县有阳关都尉和玉门关都尉，酒泉郡会水县有北部都尉和东部都尉。

属国与郡县的区别，在于郡县是由郡守、县令、乡、亭、里首按地域实行统治，而属国则由属国都尉、丞、左骑、千人官、候官等组成政权体系。在郡县系统中也有丞，边郡亦设候官，唯千人、百长等官，只设于少数民族居住的地区，而且左骑、千人官、百长往往是少数民族的部落王。都尉下的官员不是划地而设，而是因部落设置。属国没有劝农、水利等官员，这是因为西北少数民族主要从事畜牧业，生产由部落首领管理。属国享受不承

① 《后汉书·百官志》卷38。

② 《汉书·武帝纪》卷6。

③ 《汉书·百官公卿表》卷19。

④ 《史记·骠骑列传》卷111。

⑤ 《汉书·匈奴传》卷94上。

担赋税的特权，这种特权有利于少数民族地区生产的发展。可见边郡设属国这种双轨措施是符合民族地区的实际情况的。属国制为唐朝的羁縻府州制开了先例。

汉代羌人除分别由边郡属国管辖之外，还设有统领所有羌人的机构——护羌校尉，其属官有长史、司马等。它始于元鼎五年（公元前 112 年）治金城郡或陇西郡。其秩为“比二千石”，略逊于郡太守二千石。这是由于西汉以来，羌人迁徙频繁，分布在陇西、金城、河西诸郡。所以郡太守以下的属国都尉已经不能担此重任，需要更高一级的官员。护羌校尉的职责“皆持节领护，理其怨结，岁时循行，问所疾苦。又数遣使译通动静，使塞外羌夷为吏耳目，州郡因此可得儆备。”<sup>①</sup>西汉时期护羌校尉管辖的范围，主要是河湟地区，最西到达青海湖。东汉时期护羌校尉的活动范围，几乎遍及西北诸边郡。护羌校尉是管理羌人事务的总机构，不分郡界、县界，只要羌人发生事变它都要管。金城郡西部都尉虽然也是管理羌人的机构，但它只限于本郡范围内。

汉代的西域，从地理上讲，一般认为“在匈奴之西，乌孙之南，南北有大山，中央有河……东则接汉扼以玉门、阳关，西则限以葱岭”<sup>②</sup>。玉门、阳关在今甘肃省境内，葱岭今名帕米尔。这一地理概念指今新疆天山以南、昆仑山以北，西包括帕米尔，东接甘肃省地区。从政治上讲，汉代西域都护管辖的范围除以上地区外，还包括天山以北的今新疆地区和伊犁河流域。神爵二年，西汉王朝设都护，至王莽执政时撤销。东汉永平十七年（公元 74 年）置都护、戊己校尉<sup>③</sup>。东汉西域都护（有时称西域长史）的辖境大致仍西汉之旧，但延光年间以后，乌孙地、葱岭以西不

① 《后汉书·西羌传》卷 117。

② 《汉书·西域传》卷 96 上。

③ 《后汉书·西域传》卷 118。

受都护管辖。

都护是汉廷派驻西域的最高军政长官，驻地乌垒城（今轮台县东部），其俸禄为二千石。都护与内地郡守不同的是加军衔主兵，这与属国都尉相似。西域都护府虽称“府”，但与郡并无本质差别，实际上是汉代西部边疆的一个较大的边疆郡。都护是有一定任期的官员，一般三年一更。据《汉书·段会宗》卷 70 载：“西域敬其威信，三岁更尽还”。由于西域远离内地，加上边地艰苦，不能与内地相比，虽有三年一更的规定，但未必都以三年为限。

都护之下，有两条组织系统。一是都护和校尉下的军事和屯田系统，领导生产，负责地方安全，调解诸国之间的关系。二是都护直接管辖下的 36 国。

都护下属官员“有副校尉 秩比二千石，丞一人，司马、候、千人各二人”<sup>①</sup>。副校尉为都护副职，由朝廷任命，不是都护属官，其职权可与都护相比；丞为掌文书官，秩比六百石；司马主兵，其地位等于军中司马，秩为比千石，候，又称军候，秩比六百石，千人也是主兵官，其秩不详。除副校尉外，都是都护属官，由都护任命。都护府组织与属国都尉相似，属国都尉所缺者仅司马一职。

都护属官还有戊己校尉，主管西域屯田事务，协助都护维护地方治安。为了久驻固守，汉军在西域屯田。为适应屯田的发展，汉政府在车师前王庭设戊己校尉，专管车师的屯田士卒和屯田事务。《汉书·百官公卿表》卷 19 上载戊己校尉“有丞、司马各一人，候五人，秩比六百石”。这些屯田官（由西域都护或西域长史）总领。屯田士卒普遍携带家属，为汉朝西部边境的巩固和

<sup>①</sup> 《汉书·百官公卿表》卷 19 上。

西域的统一提供了经济基础。

西域都护府是管辖西域各国的地方政权。实质上都护是一种军事长官 掌管属国的军事与外交 调解诸国之间的矛盾。民政由当地侯王管理。其行政组织大体上以原来部族的区域作为行政区划 仍然保留了“国”的称谓。各国官吏需经中央批准和任命，才能在他们管辖的范围内充分行使职权。汉廷采用两种办法任命少数民族官吏。一是册封。如建武五年（公元 29 年），封莎车王康为“汉莎车建功怀德王，西域大都尉”<sup>①</sup>。二是赐印绶。西域“诸国官皆用其国人为之，而佩汉印绶”<sup>②</sup>。今新疆沙雅县于什格提汉代遗址发现的“汉归义羌长印”<sup>③</sup>就是汉廷颁给西域羌人首领的印章。西域诸国“自译长、城长、君、监、吏、大禄、百长、千长、都尉、且渠、当户、将、相至侯、王 皆佩汉印绶 凡三百七十六人。”<sup>④</sup>说明他们是汉朝的地方官员。西汉实行的这种羁縻统治，奠定了西域成为中国疆土的基础。

总之 两汉朝廷在靠近内地的少数民族地区建立边郡 附设属国、护羌校尉 管理民族事务 在远离内地的西域 设都护 统辖西域诸国。在归附汉朝、修职贡、奉正朔的前提下 给予少数民族首领较大的自治权，保留原来的官职名号和部落组织。这对于加强内附少数民族的统治，巩固多民族国家的统一是有积极作用的。

唐朝在西北民族地区实行羁縻府州制度。羁縻府州由边州都督府或都护府管理。这种组织系统和隶属关系表明，西北民族地区是唐朝版图不可分割的重要组成部分。

① 《后汉书·西域传》卷 118。

② 《汉书·西域传补注》。

③ 新疆维吾尔自治区博物馆编《新疆出土文物》，1975年，第 21 页。

④ 《汉书·西域传》卷 96 下。

边州都督府置于“缘边镇守及襟带之地”，“以统军戎”<sup>①</sup>。管 10 州以上为上都督府，不满 10 州称都督府。其职责是“掌所管都督诸州城隍、兵马、甲仗、食粮、镇戍”等事。<sup>②</sup>都护府则置于边远民族地区，主管少数民族事务，包括“慰抚、征讨、斥堠、安辑蕃人及诸赏罚叙录勋功”等<sup>③</sup>。都护府有一套完整的组织机构，官有定员，职有专任。官职有大都护 1 人，从二品；副大都护 2 人，从三品；副都护 2 人，正四品。直属官员有长史 1 人，正五品上；司马 1 人，正五品下；录事参军事（掌文书）、功曹参军事（掌组织）、仓曹参军事（掌仓积）、户曹参军事（掌财政）、兵曹参军事（掌军事）、法曹参军事（掌司法）各 1 人，正七品。西北主要有安西、北庭两大都护府。两大都护是朝廷高品命官，仅次于三公，与尚书左右仆射同列。<sup>④</sup>

羁縻府州大都“即其部落列置州县”以少数民族部落区域为州县范围，并直接由部落首领充当都督和刺史。羁縻府州内部实际上另有自己的一套行政机构。以突厥为例。据汉文史料记载，突厥汗国的君主称可汗，其妻称可敦。可汗的子弟称特勤，典兵者称“设”或“察”、“杀”。汗国“大臣曰叶护，曰屈律啜，曰阿波，曰俟利发，曰吐屯，曰俟斤，曰阎洪达，曰颉利发，曰达于，凡二十八等，皆世袭其官而无员限。卫士曰附离”。<sup>⑤</sup>唐太宗曾赐西突厥十姓部落十箭，每部一箭。十姓部落又分左右厢，其中左厢五姓称五咄陆，每部各置一大啜领之；右厢五姓号五弩失毕，每部各置一大俟斤领之。<sup>⑥</sup>啜与俟斤是突厥某部统领官

① 《旧唐书·地理志》卷 38。

② 《通典·职官·都督》卷 32。

③ 《通典·职官·都护》卷 32。

④ 《通典·职官·流内》卷 40。

⑤ 《新唐书·突厥传》卷 215 上。

⑥ 《唐会要·北突厥》卷 94。

的名号。吐屯是突厥派驻被征服地区的监领官。颉利发有时授予被征服王国的君主。如西突厥统叶护可汗“对西域诸国王悉授颉利发，并遣吐屯一人统之，督其征赋”<sup>①</sup>。

西北羁縻府州隶属于关内道和陇右道。关内道有夏州、灵州、庆州、延州都督府和雍州等 22 州。其地“东距河西抵陇坂，南据终南，北边沙漠”<sup>②</sup>相当于今陕西中部、北部，甘肃陇东及内蒙古河套等地。陇右道有凉州、洮州都督府和秦州等 20 州。其地“东接秦川，西逾流沙，南连蜀及吐蕃，北界沙漠”<sup>③</sup>。相当于今甘肃陇山、六盘山以西，青海省以东和新疆东部。据《新唐书·地理志·羁縻州》卷 43 下载：“突厥、回纥、党项、吐谷浑隶关内道者，为府二十九，州九十……突厥、回纥、党项、吐谷浑之别部及龟兹、于阗、焉耆、疏勒、河西内属诸胡，西域十六国隶陇右者，为府五十一，州百九十八”。

唐朝对于西域的统治，承袭了两汉以来的都护制度。都护府是中央与羁縻府州之间的纽带，它代表中央行使对羁縻府州的管理权，负责管理边防和民族事务。

贞观十四年（公元 640 年）唐朝平定高昌后，设置安西大都护府，治西州，为西域地区最高的军事和行政机关。都护府辖区按照内地行政区划分为府、州、县。如平定阿史那贺鲁后，唐高宗令濠池、昆陵两都护会同光禄卿卢承庆对突厥各部“准其部落大小，位望高下，节级授刺史以下官”<sup>④</sup>。显庆四年（公元 659 年）又下令“西蕃部落所置州府，各给印契，以为征发符信。”<sup>⑤</sup>为了管理天山以北的西突厥故地，唐朝于显庆年间设金山都护

① 《旧唐书·突厥传》卷 194 下。

② 《读史方舆纪要·历代州域形势》卷 5。

③ 《读史方舆纪要·历代州域形势》卷 5。

④ 《旧唐书·突厥传》卷 194 下。

⑤ 《唐会要·安西都护府条》卷 73。

府治庭州。天山以北 巴尔喀什湖以南 金山以西 两河流域以东的广大地区，隶属于安西都护府。武则天于长安二年（公元 702 年）设北庭都护府 取代金山都护府 仍治庭州 管理西突厥故地，与安西都护府分治天山南北，担任过两大都护府的官员，既有汉族，又有当地少数民族。

唐朝设置羁縻府州，是将统治内地的经验推广到民族地区，仿照内地行政机构 在民族地区按部置府、州、县 官员配备则有都督、刺史、县令等。从机构方面看 普通州的都督、刺史由中央铨选官员充当，而羁縻府州的都督、刺史，任命各族原有酋长担任，并皆得世袭。普通州的组织机构，官员配备按府州等第是划一的，而西北羁縻府州的机构保留原有的统治机构，承认其原有酋长的政治地位和直接统治本族的权力。如显庆二年，唐设昆陵、濠池两个都护府，“乃册立弥射为兴昔亡可汗兼右卫大将军、昆陵都护，分押贺鲁下五咄陆部落”。弥射的弟弟阿史那步真“授继往绝可汗兼右卫大将军、濠池都护，仍分押五弩失毕部落”<sup>①</sup>。西突厥十姓部落保持了原来的政治制度。这种依靠原有统治机构进行统治的办法，避免了因传统制度的骤变而可能出现的动乱，同时稳定了边疆形势，实现了多民族国家的统一。

汉唐时代在民族地区相继建立统治机构后，西北少数民族虽然还保留着原有的政治制度，却同以前的情况大相径庭，各少数民族成为郡县或羁縻府州管辖下的行政单位。

### 第三节 汉唐王朝对西北民族地区的管辖

汉唐时代对西北民族地区的管辖权主要体现在政治、军事

（旧唐书·突厥传）卷 194 下。

和经济方面。

政治方面，从西汉开始，汉廷对边郡属国的少数民族首领和西域诸国的国王和臣属颁给印绶，表面上示以荣宠，实际上明确表示君臣关系。汉代设立大鸿胪，其属官有行人（后改大行）译官、别火三令丞，管理边疆少数民族的朝贡和封号。<sup>①</sup>为巩固对羌人的统治，保卫汉朝的西部边疆，赵充国提出了罢兵屯田和分化瓦解的正确主张。于是先零羌等相继归降：“羌若零、离留、且种、儿库共斩先零大豪犹非、杨玉首及诸豪弟泽、阳雕、良儿、靡忘皆帅煎巩、黄羝之属四千余人降汉”<sup>②</sup>。汉廷封若零、弟泽为王，离留、且种、阳雕为侯，儿库、良儿、靡忘为君。西域都护是汉朝在西域的政治代表，直接行使对西域酋长的任命、册封等权利。汉元帝时韩宣任西域都护：“奏乌孙大吏、大禄、大监皆可以赐金印紫绶，以尊辅大昆弥，汉许之”<sup>③</sup>。对于西域诸国王，汉朝统治者铲除异己，使诸国王归附汉朝。如冯奉世击莎车，杀其王，改立其他兄弟子为莎车王。东汉王朝对于当地酋长，还加授一些官衔爵名。如光武帝赐莎车王贤以汉大将军印绶。桓帝时，曾收回朝廷所赐车师后部王卑君印绶，改立阿罗多为王。可见，西北少数民族首领为官并非自立自任，而要经过朝廷或西域都护的正式册封。此外，为了巩固对西域诸国的统治，汉廷规定，西域诸国必须遣子入侍。这一方面表示诸国诚心归附，另一方面对于汉朝来说，纳质可以巩固双方的关系。西域诸国遣子入侍自楼兰开始。《汉书·西域传·鄯善国条》载：“楼兰既降服贡献，匈奴闻发兵击之，于是楼兰遣一子质匈奴，一子质汉”。都护府建立后，西域诸国与汉朝的关系逐渐确定，遣子入侍作为归降

<sup>①</sup> 《汉书·百官公卿表》卷 19 上。

<sup>②</sup> 《汉书·赵充国传》卷 69。

（《汉书·西域传》卷 96 下。

的条件之一。甘露元年（公元前 53 年）呼韩邪归汉，“呼韩邪……遣子右贤王铢娄渠堂入侍，郅支单于亦遣子右大将驹于利受入侍”<sup>①</sup>。东汉时期西北各少数民族遣子入侍的活动比西汉更频繁。汉安帝时，洛阳专门建造质馆。质子入侍，有时留居中原很久，深受汉文化熏陶，逐渐产生内向之心。当他们返回故土、执掌大权之后，在坚决抵抗匈奴、帮助汉王朝推行各种政令、发展生产、传播汉族文化等方面，发挥了重要作用。

纵观汉代，对于西北少数民族朝贡尚无定制。《汉书·乌孙传》载：“哀帝元寿二年（公元前 1 年）大昆弥伊秩靡与单于并入朝，汉以为荣”。同时汉王朝“设酒池肉林，以飨四夷之客”；“赂遗赠送万里相奉，师旅之费，不可胜计”<sup>②</sup>。元康元年（公元前 65 年），汉宣帝一次就赏赐给入朝的龟兹王绛宾夫妇的随从人员“绮绣杂缯珍奇凡数千万”。西北少数民族入朝，汉王朝进行赏赐，目的在于怀柔诸族，使之不背叛汉朝。

唐王朝尊重各族的风俗习惯，如于阗、龟兹等地保留国王称号，突厥、回纥首领仍称可汗、俟斤等等。贞观四年，西域、北部边疆各族君长纷纷诣阙，请尊唐太宗为各族共同的大首领——天可汗。太宗接受了这一请求，“乃下制，今后玺书赐西域、北荒之君长，皆称皇帝天可汗，诸蕃渠帅有死亡者，必下诏册立其后嗣焉。”<sup>③</sup>从此，正式确立了对西北边疆各族首领嗣位的册封制度。通过册封方式确立“君臣之位”，从而构成少数民族政权对中央王朝的从属关系。西北少数民族首领不能擅自立王侯，更不能自封为都督、刺史。其官职和爵位名号由唐廷封赐册立，并派使臣前往举行隆重的册封仪式。如西突厥部众拥立泥熟为可

① 《汉书·匈奴传》卷 94 下。

② 《汉书·西域传》卷 96 下。

③ 《唐会要·杂录》卷 100。