

明清时期云南“土流并治”管理模式与边疆治理逻辑

张楠林

摘要：明清时期云南普遍实行“土流并治”的管理模式，即便改土归流也不是对该模式的完全否定。通过改土归流，不少府州县的治理方式和权力格局从“令土官为之钤制，以流官为之弹压”转变为“以土目管土人，以流官管土目”，流官的权力在这一过程中可能会因此得以加强，但是王朝国家在当地的治理逻辑仍为典型的“土流并治”。从里甲名色和赋税征收标准的制定过程来看，改土归流之后，地方流官对于西南边疆地区的治理并不会完全采用中原内地的统治方式，更不是刻板地“复制中国式社会”，相反地，流官会充分尊重甚至倚赖于原土司的管理传统，将其作为构建新治理秩序的重要基础。

关键词：云南；土流并治；改土归流；边疆治理

中图分类号：K248、K249 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）03—0139—09

在明清两朝治理西南边疆的历程中，包括土司、土目、土弁等在内的土官以及与之相对的流官均发挥了重要作用。学界对此多热衷于研究土司制度和改土归流，而对于当时普遍存在的“土流并治”^①模式的重视程度仍显不够。此前，杨庭硕教授对其进行了系统性的论述，认为“土流并治”是元、明、清三代广泛推行于中国西南地区的一整套行政管辖制度，实质是“在当时的我国西南地区不管是哪一级行政机构中，往往既任用了土官，同时又任用了流官，而土流之间人选的数量和级别又按照法规和习惯去核定其编制”，并且其力证“土流并治”是朝廷行政管理的制度性安排。^②近期，卢树鑫针对黔东南苗疆“新疆六厅”的研究也极具说服力，该地在清代以前长期缺乏被统治的习惯，更没有能够统驭当地众多人群的传统势力阶层，于是，言语不通、路径不熟的流官便不得不倚重在开辟苗疆和平定苗乱中曾发挥重大作用的通事人员，给予他们土外委、土千总、土把总等头衔，赋予他们一定的权限，协助官府的施政；如此，在流官之下又人为地“再造”了一个土司阶层，形成了“土流并治”的管理模式。^③可见，“土流并治”是学界深入理解中原王朝西南边疆治理思想和路径的重要切入点。

基金项目：本文是国家社会科学基金中国历史研究院重大历史问题研究专项“历史上的西南少数民族政权与国家整合研究”（项目号：LSYZD21010）、中国社会科学院创新工程项目“中国西南边疆治理体系与治理能力现代化”的阶段性成果。

作者简介：张楠林，男，中国社会科学院中国边疆研究所助理研究员，主要从事西南边疆史、明清社会经济史、明清制度史研究。

^① “土流并治”在文献中又被称为“土流参治”“土流兼用”“土流参用”等，为便于分析，本文统一采用“土流并治”的表述。

^② 杨庭硕、李银艳：《“土流并治”：土司制度推行中的常态》，《贵州民族研究》2012年第3期。

^③ 参见卢树鑫：《再造土司：清代黔东南的社会治理及变迁》，北京：社会科学文献出版社，2022年。

从学界已有研究来看，“土流并治”这一概念已逐步被部分学者纳入了研究视域^①，但仍有不少问题尚待深入分析，特别是对于“土流并治”与改土归流的关系，目前还存在两种不尽相同的观点：其一，认为“土流并治”在客观上为后世的改土归流创造了有利条件^②；其二，将“土流并治”作为改土归流不彻底的结果，是一种权宜之计^③。两者到底谁为因谁为果还存在较为明显的冲突。该问题不仅关涉对改土归流、“土流并治”的深入理解，而且长期模糊化的认识也容易导致部分学者误以为中原王朝对归流后边疆地区的治理就是简单地套用内地的行政管理制，如杨斌便认为，中央政府实施改土归流就会“终结某区域的整个土司制度”，并进而“在边疆省份复制中国式社会”。^④

因此，对于改土归流的研究就有必要跳出土官、流官二元对立的分析方式。在此基础上，本文试图以明清两朝对云南的治理为例，将当地的改土归流事件置于“土流并治”的管理模式下加以探讨，进一步厘清两者的关系，并据此对王朝国家的边疆治理逻辑稍作分析。

一、云南实行“土流并治”管理模式的具体方式

在相当长的时段内，中原王朝对西南边疆的治理目标都是，以较小的成本维护当地稳定，这要远比当地的人口、土地、赋税等贡献更加令人重视。《史记·平准书》载：“汉连兵三岁，诛羌、灭南越，番禺以西到蜀南者置初郡十七，且以其故俗治，毋赋税。”所谓的“以其故俗治”，即在不对西南边疆地区自身的管理模式、社会结构、文化传统等方面做大规模改变的情况下，汉朝通过控制当地的部落首领或酋长来实现统治。这一治策被此后的中原王朝相继沿用，地方大姓、“夷帅”、羁縻府州等西南边疆历史要素均可以说是该治策的具体体现。元朝则在“以其故俗治”政策的基础上，进一步创设“蒙夷参治”制度，当时云南参政、平章、宣抚、安抚以及路、府、州、县等官，皆任命有大批的蒙古人、契丹人和当地的土人，吴永章曾有言：“有元一代创立蒙夷参治之法，而官有流土之分，于是始有土司之名。”^⑤这一论述被现今不少学者加以引用，将其视为土司制度的缘起。可见，土司制度的形成本身就与“蒙夷参治”制度有着密切的关系，两者相伴而生。

明代“踵元故事，大为恢拓”，沿用了元代的土司制度，同时将元朝的“蒙夷参治”发展为“土流并治”的治理思想，使其普遍运用于西南边疆地区。在明朝的制度设计中，包括宣慰司、土知府等在内的土官之下均应设有经历、佐贰等流官，“大率宣慰等司经历皆流官，府州县佐贰多流官”^⑥；同时，由于“滇省所属多蛮夷杂处”，即便正印官为流官，也“必以土司佐之”^⑦。清因明制，大体皆如此，在西南地区的基本治策是：以土官“铃制”地方，再以流官对土官进行“弹压”。这方面前辈学者已有不少论述，在此仅稍作强调。

从明清两朝对西南边疆的治理结果来看，各层次的土流势力间进行合作、共治的现象，要远超过土流对抗。当然，“土流并治”在不少地区的实施过程中，流官的“弹压”作用并不凸显，这主要是因为一方面当时不少流官言语不通、不谙“夷情”，在土司地区参与治理活动的能力较为有限；另一方面部分流官仅是“吏目”，职低位卑，既没有印信可行，也没有书役供其差遣，不免会使土司产生“轻忽之念”，难以起到有效的弹压和约束作用。^⑧

于是，调整“土”“流”间的权力结构就成为维护边疆稳定的重要措施，通常朝廷会以变更正印、

① 参见王文成：《土流并治在近代云南边疆的全面确立》，《云南师范大学学报》1993年第4期；张楠林：《明清时期黔西南的“土流并治”与赋役征收》，《中国边疆史地研究》2019年第1期；等等。

② 吴永章：《中国土司制度渊源与发展史》，成都：四川民族出版社，1988年，第167页。

③ 胡绍华：《土流并治的典范：清末民初西双版纳土流并治研究》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2005年第5期。

④ 杨斌：《流动的疆域：全球视野下的云南与中国》，台北：八旗文化，2021年，第170、225页。

⑤ 吴永章：《中国土司制度渊源与发展史》，成都：四川民族出版社，1988年，第129页。

⑥ 《续文献通考》卷60《职官考》，《景印文渊阁四库全书》第627册，第651页。

⑦ 《明史》卷313，北京：中华书局，1974年，第8063页。

⑧ 《分别流土考成疏》，《清经世文编》卷86《兵政十七》。

佐贰官，或者在职官不变的情况下更换掌印之权来实现这种权力的调整。明代的云南蒙化府、曲靖府、临安府、大理府、广西府等地均有相关的案例，如蒙化府在正统年间（1436—1449）以土官左伽为土知府，以流官为通判，正德年间（1506—1521）则在保留土知府官职的同时改由流官通判掌管府印，万历年间（1573—1620）又将流官通判改设为同知，掌府印。^①清雍正四年（1726），雍正帝亦曾谕令鄂尔泰等人商讨可否通过改设流官，加重其权柄，达到土流势力相互协调的地步，即“今可否酌土司之大小，将微员如何改设，重其职守，使流土相适，地方各安”^②。这种为了达到“流土相适”的目的而进行的权力结构调整，后世部分文献也会将其称为改土归流或不彻底的改土归流，不过无法否认的是当地仍维持着“土流并治”的制度格局。

即便是在改土归流较为彻底的地区，“土流并治”的模式也基本没有根本性的改变，土司、土目阶层在很长的时期内仍在当地持续地发挥着作用，更重要的是，这并非只是王朝国家行之一时的权宜措施，而是朝廷和地方流官的一种制度性安排。以云南武定府为例，当地土官在明洪武年间率先归附明朝，获得朝廷厚赐，在此后的百余年间均获准承袭武定府土知府，与流官同知共同管理地方事务。时至正德年间，因土知府继任者凤朝明“有叛状”，被革除土知府之职，降为土舍，“以流官同知掌印”^③。嘉靖九年（1530），凤朝明之子平叛有功，又准授土知府职，并掌印。随后不久，凤氏家族内部却爆发了争袭事件，纠众反叛。在叛乱平定之后，云南巡抚吕光洵奏请改土归流，将武定府流官同知邓世彦拟定的“改土归流议二十条”上报朝廷，获准实施。在这二十条中最主要的举措就是如何处理原土司管辖下的大小土目。

当时武定府多以“马”或“甸”为基层管理单位，马和甸之下则为村。在职官方面，土知府之下设有总管，统辖诸事务；曲觉3名，分管各地；遮古2名，管理庄田；更资3名，管理刺悞；扯黑1名，管六班快手；管家12名，管理租谷，各马设马火头，各村设火头。对于当地的大头目，清廷仅保留主动投诚的郑韶、张顺两人，使其分别担任总管和曲觉，并且抬高曲觉的地位，与总管并立，“割禄劝二十七马与郑韶、和曲十马与张顺，彼此不相统属，以分其势。止许捕盗、从征，不许滥受词状及擅勾人役”。其余的总管、曲觉、遮古等名色则尽行革除，但是清朝也意识到如果“不准其仍充火头”，地方难以安定，于是仍许这些土目充当各马的马火头，“使之改过之意，庶可经理地方”。此外，部分马火头也重新进行金选，“其旧为马火头。见存堪立者不必改金，不堪者责令各小火头保举”，而各村的火头则直接改金为村长。每马再设管马通事一员，专管钱粮征收，定为世职，“子孙世充”。^④

此种在改土归流之后流官仍借助当地的土目进行治理的现象在明清时期的西南边疆地区极为普遍，对此，温春来曾借助贵州西北部的案例，明确指出：“土司制度乃至改土归流等任何举措，都不能立即创造出新秩序——尽管表面看起来似乎如此，从‘异域’到‘旧疆’的演变，是两种不同制度与传统间互动与妥协的结果。”^⑤位于滇川黔三省交界处的东川府在清康熙三十八年（1699）实行改土归流，其营长、头目也仍未被革除，“东川所谓六营长者，待补营、则补营、者海营、巧家营、阿汪营、以扯营；九头目者，火红、那姑、马书、法夏、弩革等九处也”^⑥，并且两者长期掌控着当地的兵事、钱粮大权。再以地处沿边地区的普洱府为例，根据鄂尔泰“江外宜土不宜流，江内宜流不宜土”的方案，江外仍保留车里宣慰司的建置，江内六版纳则进行改土归流，并以此为基础设普洱府。随后，云贵总督尹继善等人便奏称，普洱地方辽阔，仍旧需要拣选土弁加以管束，“以专责成也”，认为民户错居之地都有乡保加以约束，那么“夷猓杂处”的地方，就一定需要土目进行稽察，并将这种治理方式解释为“地方总系流官管辖，

① 康熙《蒙化府志》卷6。

② 《分别流土考成疏》，《清经世文编》卷86《兵政十七》。

③ 何耀华：《武定凤氏本末笺证》，昆明：云南人民出版社，2016年，第146页。

④ 康熙《武定府志》卷4《艺文》，《续修四库全书》第715册，第168—170页。

⑤ 温春来：《身份、国家与记忆：西南经验》，北京：北京师范大学出版社，2018年，第15页。

⑥ 乾隆《东川府志》卷14《秩官》，《国家图书馆特色资源（方志丛书）云南》第50册。

土目不过分查地方，惟以土目管土人，仍以流官管土目”。^①流官甚至将原本设立的“汉捕”都尽行裁革，专用土备、弁目来对地方实施稽查和约束。^②乾隆年间（1736—1796），云贵总督爱必达亦曾提出，在改土归流地区“原设有火头、寨长、目老、叭目等项名色，经管一切事务；与汉人之保长甲长无异，似应循其旧制”^③。

总之，在明清两朝改土归流的过程中，原土司管理传统中类似于总管、曲觉、马火头、火头（村长）、管马通事、营长、头目等大部分土目名色都得以长期保留，并被纳入流官治理体系中；也就是说，除去土知府、宣慰使等土官被革除，改为知府、知州等流官外，地方的基层治理方式基本只是在原土司管理传统内进行调整。而流官治理的最主要表现则在于，以给发印帖、更改职官名色、定期前往官府点查等方式对土目稍加制约，并不断强化当地民众“政出流官”的意识，逐步改变此前“各马彝民，俱听马火头调用。前此只知总管统之，属于土衙，钱粮、差役俱系管甸通事代征，有终身不见汉官者，以各役出于土衙并总管也”^④的状态。

之所以将流官任用的诸多土目、头人仍统称为土司管理传统，主要基于以下三点原因。首先，这些土目、头人在地方上的权威基本是在土司统辖期间确立的，流官对其虽有调整，但无法进行彻底更换，重新金派的土目、头人占比较少。其次，改土归流前后，土目、头人对地方的管理方式并没有变革性的转变，其职位仍多为世代承袭的世职。最后，尽管土司已被裁革，但是继续被流官任用的不少土目、头人仍对土司及其后裔极为忠顺。例如，原沾益州土知州安于蕃于雍正五年（1727）获罪，其地被改土归流，置宣威州，安于蕃及其家口被内迁至江宁，十八年之后，安于蕃去世，清朝经过商议准许其家口返回原籍居住。然而，旧日的营长、火头听闻此事，在安于蕃家口刚一抵达云南，便纷纷出境迎接。^⑤清朝对此极为警惕，张允随认为此为“党援固结之念，尚未尽除”，于是，转而令其家口仍回江南，“照旧安插”。^⑥

因此，可以说改土归流并不是对“土流并治”管理模式的完全否定，通过改土归流，不少府州县的治理方式和权力格局从“令土官为之铃制，以流官为之弹压”转变为“以土目管土人，以流官管土目”，流官的权力在这一过程中可能会因此得以加强，但是王朝国家在当地的治理逻辑仍为典型的“土流并治”。

二、“土流并治”模式下云南的基层治理制度

对于“土流并治”的讨论自然不应仅限于指出明清时期的西南边疆存在土司或土目与流官同时并存的这一历史现象，更为重要的应是分析在这种管理模式之下地方官所推行的基层治理制度。按照云南土司的管理传统，地方多依“夷民”的居住状况分为甸、马、圈、寨、约、庄、川等基层组织，并在此基础上收纳钱粮、派拨劳役。从明朝开始，流官的基层治理则是依赖一套以里甲制度为核心的体系，“里甲”在明朝的制度设计中，是半官式的人民自治的行政组织和供应赋役的单位，即以地域相邻的一百一十户为一“里”，一里之中，推丁和资产最多者十户为长，名曰“里长”；其余一百户分为十甲，每甲十户，每十户之内，各有长一人，名曰“甲首”。^⑦那么，在改土归流之后，土司的管理传统与流官的治理体系会呈现出何种结构性的关系，就成为深入考察“土流并治”管理模式的重要方面。

在明清的文献中，滇桂部分府州县已经出现了不少关于里甲的记载，学者多据此讨论明清两朝是否曾在滇桂等地推行了里甲制度，却较少关注“里甲”的形成过程。西南边疆地区最早编定的不少里甲其

① 雍正《云南通志》卷29，《景印文渊阁四库全书》第570册，第451—452页。

② 《清高宗实录》卷4，雍正十三年十月乙亥。

③ 《云贵总督臣爱必达等奏为沿边土司地区宜严设保甲事》，乾隆二十三年七月，台湾“故宫博物院”藏朱批奏折。

④ 康熙《武定府志》卷4《艺文》，第168—170页。

⑤ 云南总督张允随：《奏为酌令已故土司安于蕃家口于省城居住并嗣后迁徙外省已故土司家口回籍须请旨定夺事》，朱批奏折，乾隆十年三月二十日，档号：04-01-01-0119-075。

⑥ 《清高宗实录》卷239，乾隆十年四月己未条。

⑦ 刘志伟编：《梁方仲文集》，广州：中山大学出版社，2004年，第5页。

实是基于管理汉人移民的需要，特别是进入明朝以后，随着内地汉人不断以各种方式向云贵等地移居，里甲制度拥有了一定的组织基础，地方府州县开始将其作为管理移民的重要手段来实施，如“明初，徙江南北富人实武定永昌间，汉人始稍来，编户不过一二里”^①。在改土归流之后，不少府州县也因此添设了里甲名色，尽管如此，土司管理传统与流官治理体系仍不是一种此消彼长的替代关系。汉夷之间较大的区别就在于“夷”多无可登记造册之姓名，如“夷民半无姓氏，名多雷同”^②。面对这一状况，流官在“夷地”推行里甲制度势必难以完全遵照朝廷制度设计中的以“户”为单位的原则。于是，流官转而选择以土司管理传统中的甸、马、圈、寨等基层组织为基础，将其改造成“里”或“甲”。如寻甸州在明成化年间改土归流后便编定里甲名色，“编七里，分四路，为二十马头，彝人居之”，其具体方式就是将土司管理传统中的20个“马”分为7里，以宜化、甸头二里为东路，设立6个马头；果马一里为南路，设立3个马头；倘甸、亦郎二里为西路，设立5个马头；那厘、乞曲二里为北路，设立6个马头。^③又如，乾隆《东川府志》亦载该府共领“四乡八里”，乡里之下并未有“甲”一级单位，而是村寨，每乡每里领村寨16至91个不等。^④

也正因如此，明清时期云南不少府州县长期呈现出里甲名色与土司管理传统中的诸多基层组织并列共存的现象，如景东直隶厅分为14里、4庄、2川、24圈，^⑤这便是“土流并治”管理模式在地方基层组织中的直接体现。康熙朝以后，部分府州县的流官试图改变这一现象，统一使用里甲名色。武定府的禄劝州从明朝开始就一直是里、马并用，里多为汉人居住，马则是彝人居之，在地方志乘中马常被附于里之下，如法乡里“系本州古设，编九甲，俱汉人，附沿江五马”^⑥。康熙五十五年（1716），禄劝州知州李廷宰召集禄劝24马火头，令其接受流官统治，24马火头纷纷表示“情愿归流，办纳钱粮”，于是，李廷宰设立归仁、向化、怀德、幕义4里，并直接将24马改为24甲，每甲改设甲头，归4里管辖，每里下辖5至8甲。^⑦

明清时期，云南境内真正依据土地、人丁而重新编排里甲制度的流官府州县较为少见，但是地方流官又将里甲的推行作为朝廷在当地实行统治、向化民众的具体表现，是一项值得被记载的功绩。于是，流官往往倾向于以地方原有的基层组织为基础，通过改名、添设等方式将里甲名色融入其中。如此而来的“里甲”自然会与国家的制度设计、中原内地实施的里甲制度相去甚远，徒具名色，正如《罗平州志》载：“罗平人不编丁，地不丈量，是以田无业主名色，在官赋役虽有额征，而去住不常，编为四里，具名而已。”^⑧因此，与其说流官是在改土改流地区推行里甲制度，不如说他们是在仿照国家的制度框架于西南边疆地区构建里甲名色。通过这样的方式，地方原有的土目、头人和“夷民”多数被纳入里甲之名中，以达到“蛮悉改流，苗亦归化”的效果。然而，里甲制度的实质是建立在丈量土地、编审人丁基础上的均平赋役负担，脱离这一宗旨的里甲与其他任何一种基于地理方位、聚居地而形成的地名类别都没有太大区别。这就提醒人们，在运用这些史料统计明清时期云南府州县编定里甲制度的情况时，要采取较为谨慎的态度，注意区分这些“里甲”的性质。

除了基层行政组织具有多样性之外，明清时期西南边疆基层治理制度的另一个鲜明特征便是赋税征收标准的多元化。造成这一结果的原因非常复杂，而钱粮、人丁数额的确立方式无疑是其中较重要的一个方面。

对于西南边疆的治理，明清时期的君臣在多数时候仍基本坚持“以其故俗治，毋赋税”这一治策，即

① 康熙《武定府志》卷2《户口》，第42页。

② 《清世宗朱批谕旨》第26册，雍正五年十二月十三日鄂尔泰奏。

③ 康熙《寻甸州志》卷4《里甲》，故宫博物院编：《故宫珍本丛刊·云南府州县志》第2册，海口：海南出版社，2001年，第32页。

④ 乾隆《东川府志》卷8《户口》。

⑤ 乾隆《景东直隶厅志》卷2《疆域》。

⑥ 康熙《武定府志》卷2《田赋》，第51页。

⑦ 康熙《禄劝州志》卷上《田赋》。

⑧ 康熙《罗平州志》卷2《赋役》，《中国地方志集成·云南府州县辑》第19辑，第109—114页。

便是改土归流后的地区仍未完全脱离此思想。当时云南省的田赋收入占全省财政收入的比例不足 20%，而全国其他地区却达到了 60%。^①康熙皇帝一再强调滇黔桂等地的督抚提镇要对土司加意抚绥，不可贪图当地的“土产珍奇”。^②当时朝臣对于改土归流地区的善后建议亦是“减赋役，以苏其力”^③。于是，云南地区对于少数民族的赋税征收便长期坚持两条基本政策：（1）“彝人例不编丁”，如武定府在改土归流之后，流官征收丁银也只是沿用土司传统中的“喇悞”名目，即“喇悞即丁差也，随人不随粮，父死子承，无子问之叔姪兄弟，无叔姪兄弟则女应之，无女则责之火头”，对于潜逃、亡失者，清朝并没有编审、开除、顶补之例。^④（2）“地无丈亩”，地方改土归流之后，流官也一般不会大规模地清丈田地，而是多向各土目摊派固定数额的钱粮，由土目进行征收，或者以“约报之数”汇造清册；如东川府在康熙三十八年（1699）改土归流后田赋每年征银 314 两零，便系“约报之数，并未清丈”。^⑤

时至雍正初年，由于各省钱粮亏空严重，雍正帝和鄂尔泰开始逐渐重视开发西南边疆地区的经济效益，试图以各种方式达到“边地粮饷亦不无小补”^⑥的目的。雍正四年（1726），贵州巡抚石礼哈奏称“云贵两省绵亘二三千，正杂钱粮除盐课及铜铅等项外，每年所入不敷所出，需拨协饷数十万两，为计久远，切实隐忧”，雍正帝便令刚前往云南赴任的鄂尔泰就此发表意见。鄂尔泰奏称为解此困境，可适当增加土司地区的赋税收入，即“（土司）虽依例纳粮，其实占据私享者不止十数倍，而且毒派夷人恣肆顽梗，故欲靖地方须先安苗，欲安苗须先制土司，欲制土司须先令贫弱。臣方思设法鼓舞，济以威严，俾各土司自报田亩，按则升增议减，首重似尤属缓图”。鄂尔泰此见解深得雍正帝的赏识。^⑦随后不久，鄂尔泰就上疏表达其对四川省治理东川府效果的不满，认为该地“产富田肥”，但是改土归流已经三十余年，“风俗仍旧，贡赋不增”，每年仅征折银三百余两，都不足以支付本府的“俸工兵饷”，宜将东川府划归云南管辖。^⑧在拨归云南之后，东川府也因此实施了土地丈量、造册升科，“知府黄土杰委官通行勘丈，按则起科，永为定额”^⑨。另外，鄂尔泰还以令土司、土目主动认纳和签订“认状”的方式来增加钱粮数额，雍正七年（1729），广南府土同知情愿于原纳粮额（1822 石零）之外增输 1177 石零，合计 3000 石；富州土知州则情愿于原纳粮额（366 石零）之外增输 633 石零，合计 1000 石。^⑩

乾隆元年（1736），朝廷再次议定“夷地”正式免于查丈，即“云南夷户除垦耕官屯、民田仍按亩起科外，其所种夷地皆计户纳粮，免其查丈”^⑪。此后，地方流官就往往以“酌中定赋”的方式来确定新改土归流地区的税额，甚至直接将原土司所纳钱粮作为改土归流后应纳钱粮的定额。乾隆年间，猛缅长官司奉廷征之子奉钦敕、奉钦诏因争夺袭位，爆发冲突，云南总督张允随在查明案件缘由之后，奏请将猛缅长官司改土归流。乾隆帝在短暂犹豫之后，便同意张允随的奏请，将猛缅长官司裁汰，在其地设缅宁厅，并设流官缅宁通判驻守。^⑫当时缅宁地方分为长仁、利物、嘉会、正固四个乡，原土司将其所辖的田地分为三等，并按照田地的产量征收银两。改土归流之后，缅宁通判根据朝廷“夷方田地例不丈量”的原则，并未清查当地的田地数额，反而认为土司所分的田地等则与中原内地的田地科则相仿，可直接将两者进行转化。

请将土司册载上等地收糶粮十挑者，定为上则地一亩；中等地收糶粮八挑者，定为中则地

① 李中清：《中国西南边疆社会经济：1250—1850》，北京：人民出版社，2012年，第54页。

② 《清圣祖实录》卷124，康熙二十五年二月丁未条。

③ 刘彬：《永昌土司论》，《清经世文编》卷86《兵政十七》。

④ 康熙《武定府志》卷2《户口》，第42页。

⑤ 乾隆《东川府志》卷10《赋役》。

⑥ 《清世宗朱批谕旨》第25册，雍正四年九月十九日鄂尔泰奏。

⑦ 《清世宗朱批谕旨》第25册，雍正四年二月二十四日鄂尔泰奏。

⑧ 《清世宗朱批谕旨》第25册，雍正四年三月二十日鄂尔泰奏。

⑨ 乾隆《东川府志》卷10《赋役》。

⑩ 《清世宗朱批谕旨》第28册，雍正八年正月十三日鄂尔泰奏。

⑪ 光绪《云南通志》卷58《食货志》。

⑫ 《清高宗实录》卷248，乾隆十年九月癸酉条；《清高宗实录》卷265，乾隆十一年四月丙戌条。

一亩；下等地收粮六挑者，定为下则地一亩；上等田收谷十二挑者，定为上则田一亩；中等田收谷十挑者，定为中则田一亩，下等田收谷八挑者定为下则田一亩。查册载四乡，上等地每年共收粮六千四百三十五挑，以十挑为一亩计，定上则地六百四十三亩五分，中等地每年共收粮七千四百二十六挑，以八挑为一亩计，定中则地九百二十八亩三分，下等地每年共收粮二万六千四百三十二挑，以六挑为一亩计，定下则地四千四百五亩四分。^①

如此，原本以田地产量为钱粮征收依据的土司管理传统，在不经丈量丈量的情况下，直接变成了流官治理系统下的田地亩数。得出田地亩数之后，再按照当时顺宁府的钱粮科则进行征收，“查顺宁上则地每亩科税四升，中则地每亩科税二升二合，下则地每亩科税一升六合”^②，以此类推，流官便能以最小的行政成本确定当地的钱粮科则。

概而言之，本文无意全面否定明清时期云南部分府州县实行了里甲制度，进行了土地清丈和人丁编审的可能。^③但是，通过以上案例也可部分说明，改土归流之后，地方流官对于西南边疆地区的治理并没有完全采用中原内地的统治方式，更不是所谓的“复制中国式社会”。相反地，流官会充分尊重甚至倚赖于原土司的管理传统，将其作为构建新治理秩序的重要基础。这种将土司管理传统与流官治理体系相互融合的管理模式，既是由当时西南边疆客观存在的政治社会形态所决定的，也是朝廷和地方流官乐见其成的制度性安排。

三、“土流并治”模式下王朝国家的西南边疆治理逻辑

中国历史上的“大一统”王朝均具有版图辽阔、族群复杂的基本特点，各地之间人文环境、地理条件、资源分布等都存在较大的差异。中原王朝在对这样一个国家进行整合和治理时，很难完全遵照一套整齐划一的行政制度，这在客观上就决定了中国的国家治理政策会充分尊重、合理利用各地自身的管理传统。西南边疆地区的土司制度以及与之同时确立的“土流并治”管理模式本身就是王朝国家利用当地民族自身管理传统进行统治的结果。基于这样的认识，本文认为以下四点仍需讨论或澄清。

其一，现今部分学者在“文明进化观”的影响下，会对土司制度作出自己的预设，将其作为一种与中原王朝“大一统”思想相悖的、落后的管理制度，过于强调土司的割据性。另有学者为了人为地凸显边疆地区的自主性，往往将土司制度等一些具有一定特色的边疆治理制度置于中原王朝国家行政体制的对立面加以分析，并将土司等制度的演变作为“中华帝国‘教化’边疆与族群”的重要体现。^④这两种观点或多或少都与一些史料存在冲突。一方面，在明清两朝不少君臣的认识中，土司及其管辖下的“夷民”一直都是朝廷“命吏”和“赤子”。洪武九年（1376），明太祖朱元璋便曾对入京朝贡的思南宣慰使田仁智表示：“天下守土之臣皆朝廷命吏，人民皆朝廷赤子。”^⑤清朝顺治帝^⑥、雍正帝^⑦也先后表达了土司等官及其所统军民人等皆是“一统”版图内的“远徼臣庶”的思想。乾隆元年（1736），协理陕西道事广东道监察御史票尔璋奏请停止实施改土归流，亦认为“普天率土莫非王臣，流土虽分，均属赤子”^⑧。另一方面，当时不少君臣也认为，西南边疆的治理不应一味地追求郡县制在形式上的统一，而应以“安民息乱”为主要目标，不管是流官还是土官，只要能实现这一目标，均可采用。王阳明便曾有言：“夫流官设而夷民因以骚乱，

① 《题为遵旨会议滇省缅宁地方改土设流案内应征粮赋等事》，题本，乾隆十三年十二月十二日，档号：02-01-04-14203-009。

② 同上。

③ 关于明清时期云南土司地区的里甲制度、赋役征收等问题，可参考刘灵坪：《明清云南土司地区赋役征收及少数民族编户问题探析》，《思想战线》2022年第5期。

④ 杨斌：《流动的疆域：全球视野下的云南与中国》，第146页。

⑤ 徐学聚：《国朝典汇》卷176《土官》，北京：北京大学出版社，1993年，第8563页。

⑥ 《清世祖实录》卷122，顺治十五年十二月己丑条；《清世祖实录》卷127，顺治十六年七月丙寅条。

⑦ 《大清会典则例》卷24《吏部》，清文渊阁四库全书本。

⑧ 《奏为敬陈停止改土归流报垦均田并通行教养之政等管见事》，奏折，乾隆元年八月二十六日，档号：04-01-01-0004-050。

仁人君子亦安忍宁使斯民之骚乱而必于流官之设者。土官去而夷民服，何苦而必土官乎？夫惟土官一去，而夷民因以背叛，仁人君子亦安忍宁使斯民之背叛而必于土官之去者。”^①因此，本文基本认可此前杨庭硕教授关于土司、土目的观点，即“各级、各类土官不仅全部处在朝廷职官范围之内，而且还是朝廷亲自任命、皇帝直接管辖的特殊职官。他们和他们所管辖的地区显然不是“化外”酋邦，而是朝廷的直辖领地”^②。学界应将土司制度置于王朝国家的职官体系和国家行政区划内进行讨论和分析。土司制度就是王朝国家将流官治理制度与地方固有的管理传统相结合之后构建出的一种具有一定自主性的基层行政机构。这种自主性是王朝国家与土司势力在长期的互动、合作和妥协中逐渐形成的，与“割据性”存在较大的区别。

其二，从史料和既有研究来看，“改土归流”这一提法包括两层含义：（1）中央政府在边疆地区罢废土官，改任流官进行统治；换言之，其仅意味着职官的变更，而流官以何种方式治理原土司地区仍是一个尚需讨论的问题。（2）将“改土归流”视为边疆地区的政治社会大变革，经此变革后王朝国家摒弃了当地原有的土司管理传统，改用中原内地的流官治理体系。其实，明清时期的大多数史料记载都仅限于前者，而后世的不少研究论著却将其直接拓展为后者。这种理解上的偏差，不仅会使不少学者长期忽视甚至曲解土司地区在改土归流后仍普遍存在“土流并治”现象这一史实；而且容易助长边疆一内地、土司一流官二元对立的分析方法，进而对王朝国家在边疆地区的治理政策产生一些不必要的误解。前文已经论证，“改土归流”的目的不在于消灭地方固有的土司传统，而是在“土流并治”这一模式下调整“土”“流”结构，以维护边疆的稳定。明清两朝的改土归流确实沉重打击了土司在本地势力，但也同时将原本归土司统辖的土目阶层纳入了王朝国家的权力体系中，使其成为流官治理地方社会的重要组成部分。另外，在客观上，刚改土归流不久的“夷地”很难在短期内为流官统治提供必要的社会基础，于是，流官在基层管理组织、赋税征收等事务上仍旧不得不多仰赖于此前土司的管理传统。

其三，西南边疆地区“土流并治”的管理模式一直从明清时期沿用至民国时期。王文成认为，近代云南边疆民族地区通过和平“改土归流”、存土置流等方式，全面确立了土流并治的统治形式，其特点是在同一地域范围内，土司制度、政权与流官制度、政权同时并存，甚至明文规定了双方的职责、权力和利益分配。^③然而，明清时期的“土流并治”却与民国时期存在较大区别。前者是王朝国家的制度性安排，而后者则是民国政府迫于形势而实行的权宜之计，与明清两朝对西南边疆的治理逻辑并不相符。时至近代，随着当时国际国内政治环境和国家对边疆认知的演变，政府已较为充分地认识到，传统的治边政策显然已与近代中国不断加深的边疆危机、中央政府亟需加强边疆控制的迫切需求不相适应，亟须进行变革。但是中央政府试图建立的新统治方式却都难以在短期内获得地方传统势力的普遍支持，更无法摆脱西方列强不断进行挑唆的外部影响。因此，国民政府才被迫选择以“土流并治”的方式加强对西南边疆地区的控制和治理。当时国民政府普遍设立设治局，与土司共同组成“土流并治”的行政管理架构，而对于设治局的明确定位则是国家统治边疆地区的一个过渡性行政组织，其目的是通过在尚不具备设县条件的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，为正式设立县治创立条件，并最终在条件成熟时建立县治，从而统一全国县级地方行政体制，加强中央对地方的控制。^④并且，与明清时期“土流并治”模式下土司管理传统与流官治理体系逐渐融合的趋势不同，民国时期的设治局与土司分别掌管着一套较为完整的组织体系，两者相对独立。

其四，进入新时代以后，国家的边疆治理能力已在传统王朝的基础上取得了实质性的突破，此前长期影响、限制边疆地区稳定和发展的症结问题早已被妥善解决或自行消弭。随着“推进国家治理体系和治理能力现代化”目标的提出，边疆民族地区的治理现代化也逐步开始实施，并引起了学界的广泛讨论，但是这并不应意味着对中国传统时期的边疆治理逻辑和经验的整体抛弃。在进行边疆治理现代化相关的制度设计时，既要充分考虑其与国家治理体系衔接的问题，也要足够尊重不同区域的具体实际，以提高

① 王守仁：《处置平复地方以保久安疏》，《明经世文编》卷131，北京：中华书局，1962年，第1282页。

② 杨庭硕、李银艳：《“土流并治”：土司制度推行中的常态》。

③ 王文成：《土流并治在近代云南边疆的全面确立》。

④ 李燕：《设治局：民国云南边疆建设的新举措》，昆明：云南大学出版社，2013年，第17页。

制度设计转化为治理效能的能力。从这一角度来看,明清时期云南等地普遍存在的“土流并治”管理模式以及由此透视出的边疆治理逻辑,应该可以为此后边疆民族地区处理民族事务、改革基层治理制度提供一定的历史依据。

四、结 语

正如谢尔登·D·波拉克所言:“制度的发展会遵循着‘正反馈’,这也是所谓的路径依赖理论的基本前提。路径依赖理论认为最初的决策会对之后的制度发展产生至关重要的影响。”^①在中国传统时期,国家的边疆治理制度往往也具有较强的延续性,并在“正反馈”的基础上不断进行损益。这种制度间的损益是以维护边疆地区的稳定为基本前提的,而不是一味地追求边疆与内地在治理方式上的一致性。时至明清两朝,“以其故俗治,毋赋税”的思想在制定西南边疆治理策略时仍不失参考意义,而历代对其损益的结果就是,此时王朝国家的行政管理制度与西南边疆自身的管理传统已经具有了更为明显的互动、融合趋势,“土流并治”的管理模式便是这一趋势在西南边疆地区的具体表现形式。

因此,对于土司制度和改土归流的研究,不应过度关注和运用土官与流官二元对立的视角,而“土流并治”对于进一步理解传统时期西南边疆的治理逻辑具有重要的价值,理应得到足够的重视。明清时期云南不少地区的土司、土目阶层及其辖境内相应的管理传统,在相当长的时段内都是国家进行地方治理的主要倚靠,与王朝国家的行政制度共同发挥着历史作用。改土归流的目的不在于彻底消除土司在当地的影响力,也不在于实现国家在西南边疆的直接统治,而是在“土流并治”的架构下,为了达到“土流相适”“安民息乱”的效果而进行的权力格局的内部调整,由此当地的权力格局从“令土官为之钤制,以流官为之弹压”转变为“以土目管土人,以流官管土目”。这一治理逻辑也深刻地体现于当地的基层治理制度中,部分府州县在改土归流之后逐渐形成了一套在形式上与中原内地相似,但仍具有地方特色的里甲、赋役制度,较为明显地兼具“土”“流”两种因素。所以说,“土流并治”既不只是土司地区在改土归流前的早期治理方式,也不是对部分土司改土归流不彻底的产物,它是王朝国家在西南边疆地区长期施行的一种管理模式,是中国西南边疆得以渐趋稳定、各民族深度融合发展的关键所在。

The Management Mode of “Co-Governance of Chieftains and Officials” and the Logic of Frontier Governance in Yunnan during the Ming and Qing Dynasties

ZHANG Nan-lin

(Institute of Chinese Borderland Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732)

Abstract: During the Ming and Qing Dynasties, Yunnan generally implemented the management mode of “Co-Governance of Chieftains and Officials”, which was not completely denied even after the reform of aboriginal chieftain system. Through this reform, the governance style and power pattern of many prefectures and counties were changed, and the power of officials was strengthened. However, the governance logic of the dynastic state in the local areas was still typical of “Co-Governance of Chieftains and Officials”. Judging from the formulation process of Lijia Mingse (household system) and tax collection standards, officials’ governance of southwest frontiers did not completely adopt the governing mode of the Central Plains. It was not the so-called “duplicated form of Chinese society”. On the contrary, the officials fully respected and even relied on the management tradition of the original chieftain, and took it as an important basis for building a new governance order.

Keywords: Yunnan, Co-Governance of Chieftains and Officials, Reform of Aboriginal Chieftains, Frontier Governance

[责任编辑:赵蔚平]

^① [美] 谢尔登·D·波拉克:《战争、收入与国家构建》,上海:上海财经大学出版社,2021年,第15页。