

【论 文】

从化外到化内

——鄂尔泰在西南地区的改土归流

李若愚

【摘要】 改土归流是在少数民族地区将原来的族群首领世系统辖改为中央任命流官管理的民族政策。改土归流实施之前的民族地区实行着一种实质上的民族区域自治，鄂尔泰雍正间在西南少数民族地区推行的改土归流取消了当地民族自治的色彩；但是这种民族自治的取消有利于当地社会经济发展，同时也维护了中国边疆的政治稳定。西南改土归流的实施，是中华民族多元一体格局形成的重要因素。

【关键词】 改土归流 鄂尔泰 民族融合

本文试图在理解土司制度的思想和制度渊源基础上，对雍正年间鄂尔泰在我国西南少数民族地区进行的改土归流的动因、条件和效果进行回顾，借以考察中国西南少数民族融入中华民族的一个重要片断，以期加深自己对于改土归流与中华民族多元一体格局的理解。

羁縻思想及其适用性

土司制度与中央政府管理少数民族地区的传统羁縻思想有直接的承接关系，都是在少数民族地区施行实质上的民族区域自治。

“中国夷狄五方之民，皆有性也，不可推移”¹，因为夷夏性质不同，所以对于少数民族地区不能采取与中原完全一样的统治方法，而应该“从其俗而治之”，“夷夏之辨”正是羁縻政策产生的思想根源。羁縻政策始于秦，终于宋，帝国的领导人抱着“怀柔远人，意在羁縻”，“远德不修，则修文德以来之；既来之，则安之”的思想，历代在少数民族地区设立羁縻府、州、县，实行由少数民族首领自行管理内部事务，中央政府只要求少数民族首领宣称臣服而不干预具体事务。

元宋之战中，元为巩固西南攻势，在西南地区采取了“蒙、夷参治”的措施，使地方官员出现流官土官之分，归附元政权的各部酋长领受宣慰使、宣抚使、安抚使职衔，保留对其原有土地人民的世袭管辖权，土司制度于是形成。土司制度是土官和土司两种制度的统称。土官包括土知府、土知州、土知县等，是依照汉族行政建制但是由少数民族头领担任的官职；而土司则包括宣慰司、宣抚司、安抚司，这些官职受封于帝国中央政府，但实际上是完全的割据势力。

羁縻政策和土司制度是在不便于中央政府直接统治而少数民族又具有统治基础的地域实行的，它们维系了一种不够紧密的国家统一局面，促进了民族之间的和平交流和融合，是长期发挥了正面作用的。而土司制度相较于羁縻政策又具有明显的进步性：原来的土酋转变为土司，要受

¹ 《礼记·王制》。



地方长官约束，对中央担负驻防、守土的责任，而且从明代开始改变以往只征收“土贡”不收赋税的政策，中央政府对于民族地方的管理和干预由于土司制度的推行和完善得到了强化，巩固了祖国统一，促进了民族交往。

改土归流

改土归流，是指明清两代在少数民族地区废除世袭土司统治，而任命流官管理这些地区的政治措施。改土归流最初多是因为土官叛逆、绝嗣或内部仇杀等原因，将土司土官辖地划并其它州县，取消该地的土司政治统治地位。历史上第一次改土归流发生于明洪武二十八年（公元 1395 年），当年明政府擒斩叛乱的越州土知州阿资，将其地改设越州卫，设流官管理。清雍正时期，在鄂尔泰主持下，清政府在云南、贵州、四川等省推行大规模的改土归流，实现了中央王朝对原土司管辖地区的直接统治。清政府在改土归流的地区实行清丈土地、额定赋税、核定户口等系列措施，有力的推动了当地社会经济发展，促进了西南少数民族地区与汉族地区的人口流动和经济文化交流。

明洪武二十八年以来，少数民族地区的行政长官由土官改为流官的过程就没有中断过，但是中央政府推行的系统的、大规模的改土归流却为数有限（明代两次，清代一次）。雍正年间鄂尔泰的改土归流是清代改土归流涉及范围最广的一次，牵涉云南、贵州、广西、四川、湖广各省，影响也最为深远。本文主要探讨的就是鄂尔泰改土归流的动因、条件及其对中华民族多元一体格局形成所发挥的作用。

鄂尔泰改土归流的动因

我认为，鄂尔泰提出改土归流的出发点主要有两个，其一是彻底改变世袭少数民族酋长权倾一方、胡作非为以至于威胁内地安全的危险，避免出现尾大不掉的局面；其二是在地丁合一的税收制度下，拓展中央政府的财政收入，减少中央政府在少数民族地区的财政负担。用鄂尔泰雍正四年上疏的原文表述就是：“录其人民，籍其田地。减赋役以更其力，给牛种以裕其源。选用循良，善加抚恤，不出百年，内地可以肃清，肘腋可以无虞。……其于固边境安夷俾，岂曰小补哉？”现将这两个方面的理由分述如下。

“云贵大患无如苗蛮。欲安民必制夷，欲制夷必改土归流。”¹鄂尔泰认为，理顺民族关系是使我国西南边陲稳定，人民安居乐业的条件，而要处理好民族关系，则必须改土归流。鄂尔泰指出前代在少数民族地区采取土司制度，是因为这些少数民族地区在当代多属于新开辟的偏远疆域，风土与中原大不相同，所以因地制宜，以求安定。土司制度经历了几百年之后，统治条件已经发生了变化，此时再坚持以夷制夷，就是“以盗制盗”。在纳入中国疆域数百年，经历了几百年的中华文化熏染之后，土司统辖的地区民风、习俗都有了变化，以往因地制宜的羁縻思想已不合时宜；而且土司存在的合法性完全由世袭而定，与其行政效果无关，导致土司地区恶政遍布，人民生活非常苦难：“即国变而彼不变，君移而彼不移，安然坐享不朽之业”，“彼之官世官也，彼之民世民

¹ 鄂尔泰，雍正四年疏，见于《清史稿·列传七十五·鄂尔泰》。



也，田产子女惟其所欲，苦乐安慰惟其所主”。¹鄂尔泰认为这些都是应该实行改土归流的理由。

税收征收方法的改变，决定了清政府应当着力开拓应征税的田亩数额。康熙五十一年上谕：以康熙五十年丁银为丁数，此后滋生人丁，即为“盛世滋生人口”，永不加赋。康熙皇帝这个固定全国丁银的举措，为雍正二年准李维钧议摊丁如亩创造了完备的条件。于是从雍正初开始，地丁合一，而既然丁银一定，那么决定政府税源的实际上就是田亩数。拓展可以征税的田地必然成为政府需要考虑的问题，而改土归流不仅有利于征税的田亩数目的拓展，还能减少政府对少数民族地区的财政补贴负担。

一方面，除开土司隐瞒不报的土地不论（这一点被改土归流以后的清丈清理出大量未报土地所证实），土司的土地和政府直接管理的土地还存在赋率差别：清代赋率依据田地种类、土壤肥瘠九等，而同一等级的土地，不同行政区划又有不同。比如云南，民赋田每亩最低课银五厘五毫，粮一升九合五毫，然而夷地每亩只需要纳粮一升。贵州民苗地每亩最低课银五合一抄，土司田最低七合二勺二抄，然而官田最低则需二斗五升。四川的民赋田每亩课银一厘五毫许至八分四厘九毫许不等；而土司田的标准则在三厘四毫至二分三厘一毫之间²。总的看来，土司的田地要比帝国政府直接统治的田地征收的赋率低很多。

另一方面，虽然土司对中央政府上缴的税额极为有限，但是土司对于土民压迫剥削却及其严酷，交给国家的税额与土司征收的相比往往不及十一。导致土民不堪重负远走他乡，当地土地大量抛荒：如东川土司境内有广阔良田，但是“川民不肯赴远力耕，滇民亦不敢就近播垦”，在土司统治下社会经济一直难于发展，云南一地到雍正时期“额征钱粮，不敷支应”，“俱赖外省协济”³。据鄂尔泰雍正四年上疏可知，每年中央政府对少数民族地区的援助款项达数十万两白银之巨⁴。”

鄂尔泰改土归流的条件

1. 地理条件

鄂尔泰在西南的改土归流是针对不处在边境、不具有藩篱作用的土司的；对处于边境的土司，鄂尔泰仍然持保留态度：“江外宜土不宜流，江内宜流不宜土”⁵，边境的土司应该保留下来作为藩篱和缓冲带，而内地的土司则应该文武兼施，使之不至于在帝国统治的心腹之地为患。刘彬针对把土司在所处地理位置上不加区别一概视为藩篱的说法，驳斥道：“所谓藩篱者，乃边境之外者也，岂有在内地者亦借以为藩篱乎？”⁶这个说法是非常雄辩的。

另外，伴随着改土归流的进行，鄂尔泰依据自然地理的区隔远近的不同，提出了行政区划的局部调整，作为改土归流以后保持稳定的配套措施，这里的主要考虑应该是保持对当地军事控制力的需要。比如东川、乌蒙原来隶属于四川，但是距离四川省治较远而距离云南较近⁷，乌蒙曾经

¹ 《滇南杂志·卷二十二》。

² 《中国税制史·下》第21-24页。

³ 《朱批谕旨》第16册，转引自《清代土司制度论考》第21页。

⁴ 《清史稿·列传七十五·鄂尔泰》。

⁵ 这里的江指的是澜沧江，江外是车里、缅甸、老挝，江内是镇沅、威远、元江、新平、普洱、茶山诸夷。

⁶ 可参见《滇南杂志·卷二十二》，《清史稿·世宗本纪》。

⁷ 东川距云南四百余里，乌蒙距云南省城仅六百余里。



有过一次土司叛乱，云南的军队平息叛乱以后，四川的调兵令箭才到，于是额尔泰奏请将之改隶云南，雍正从之¹。

2. 交通、通讯条件

我认为交通条件是行政成本与效率的有力支撑和是维系疆域完整的重要条件，也是合理划分行政区域的准则之一。这里以云南为例：云南交通条件并不太好，山险路狭，马不能并排行走，但是有官路（贡道）。云南主要的两条贡道连接的范围是：上路从陇川到古喇宣抚司四十二天，下路从镇沅州到老挝宣抚慰司五十天²。我们也许可以把这个五十天的行程内的地域看作是交通条件可以支持的最远控制范围。但是我注意到，如果距离区域行政中心超过二十天的行程，中央政府控制的难度就会加大，比如下路的“八百大甸军民宣慰司”，距离镇沅州是二十天的行程，但是嘉靖年间被缅甸兼并，土司刀氏避居内地，万历十五年，刀氏请求派兵收复八百大甸军民宣慰司，但是中央没有批准，结果最终成为缅甸的疆土。再如老挝军民宣慰使司到云南布政司需要六十八程，这个关外土司没有征收赋税上缴中央的义务，但是有缴纳土贡表征臣赋的义务。清末因为距离遥远而放弃了关外的土司，不再在缅甸、老挝、越南设立宣慰、宣抚等土司。

遗憾的是我没有找到可以较好反映清雍正年间交通里程或者旅途天数的数据资料，我们是否可以这样猜想：距离区域性行政中心在二十天之内的土司较为适合采取改土归流的措施，因为交通条件足以支持中央政府对当地的直接控制；然而对于距离区域性行政中心二十天以上至五十天左右的区域设立的土司，交通条件不足以支持改土归流，所以应当继续推行土司制度，实行羁縻政策；对于距离区域性行政中心五十天以上的地方的土司，中央政府几乎是不想施以任何实质影响的。

3. 文化、教育条件

有研究者指出，明末云南镇雄、武定的改土归流失败，重要原因之一就是当地的儒学教育兴办较晚、水平相当落后，汉族思想文化的传播非常有限，而雍正年间改土归流较为成功的丽江、乌蒙、乌撒，又恰恰是文化教育条件较好的地区³。文化教育条件的确应该是影响改土归流政策的一个重要因素。

4. 人口迁移与族际通婚

因为宋元战争的关系，元代有大量汉人、蒙古人和回人迁入云南，明初汉人迁入更多。明永乐年间贵州设布政使司之后，汉族人口也开始大量迁入。四川则是清代最大的移民省，清初开始持续两百年内大量人口移入四川，其原因之一是张献忠政权的大屠杀，之二是清在四川的征战，造成四川若干地区的人口真空，政府为了拓展税源而出台系列奖励开垦、鼓励移民的政策。移入四川的人口主要是来自湖北、湖南、广东、福建、江西的汉族农民⁴。

包括汉族在内的各民族长期杂居在西南少数民族地区的民族村落中，或者往来西南与内地进行贸易活动，以及明末清初各族人民共同参与的抗清斗争都促进了民族间的通婚与融合：如汉人陈鼎清初与龙姓土司之女结婚，贵州“土人与军民通婚姻”，又如康熙四十四年正蓝旗人佟国忠入

¹ 《清史稿·列传七十五·鄂尔泰》。

² 参见《滇南杂志·卷二十二·附录》。

³ 可参看沈海梅，《明清云南改土归流的文化条件》，《思想战线》，1997年第5期。

⁴ 可参看何炳棣，《明初以降人口及其相关问题》第七章。



赘四川平茶土司亲属杨昌朗家¹。

人口迁移和族际通婚改变了各土司独立王国的封闭状态，加深了各族人民之间的理解和感情，促进了土司制度的衰落。

鄂尔泰改土归流的具体操作

鄂尔泰提出改土官设流官的方略主要是依托武力进行的：“计擒为上，兵剿次之；另其自首为上，勒献次之。”²但是实际上，雍正、乾隆两朝实施改土归流的做法要比鄂尔泰所设计的柔和得多：“横暴不法者参劾而去之，老病死亡者停袭而免之，……如此二十年而土官皆可以尽。”（倪蜕）“参处降调一依流官之例。倘罪应斥革，即以汉官代之，停其承袭者，善哉！……有罪不赦，有缺不补，则渐而去耳。”³《清朝文献通考·卷八十五·职官九》则列举了几种土官横暴不法、应该革斥的罪：“受贿、隐匿凶犯逃人者”或者“有大罪被戮”。

另外，清代仿照汉代削藩的方案，对于土司采取了分而治之的策略：“土官支庶子弟有才能率众者，许土官详报督抚疏请，分土官所辖疆土三之一或五之一令其视事受职，视土官降二等。更有子孙可分者，亦如之受职，再降一等。”同时，也推出了另一套不享有民族地方自治权利的世袭官职，给与自愿改土归流并改变身份为民籍的土司土官：“凡改土归流，倾心向化，率属内附，由督抚疏请改隶民籍者，授以守备或千总百总之职，准其世袭。”⁴

鄂尔泰改土归流的效果

鄂尔泰的改土归流，取消了西南大多数的少数民族酋长地方自治的权力，首先有力的消除了我国西南地区民族冲突的隐患。少数民族（主要是苗族、瑶族）聚居的地区多在几个省的边界（如四川的乌蒙、镇雄、东川土府），“苗疆犬牙交错于数省中”⁵，而且地势险要。这个不受中央王朝直接管辖的民族自治区域俨然一个国中之国⁶，这个既没有“融”更不曾“合”的政治-文化实体不时与中央政权爆发冲突，鄂尔泰依靠武力推行的改土归流有力的翦除了“苗患”，原来以古州为中心的苗疆成为清政府的“新辟苗疆”，中央政府在此驻扎军队、安置官吏、征收赋税，使这一地区直接纳入到了中央政府管辖之下，与汉地无异。

改土归流也推动了少数民族地区吏治有一个大的进步。地方官员由世袭制到任期制，产生了对原土司管辖地区官员的监督考铨，有助于行政廉洁清明：“土官以世系承袭，不由选举，……我国家八法计吏，三年考绩，土官皆不与焉。不肖者无惩，间有一二贤者亦无以示劝，欲其奉职守法也，得乎？”⁷同时，改土归流也是从以夷制夷的礼仪制约到以汉化夷的制度-文化融合过程：

¹ 可参见李世愉，《清代土司制度论考》，第42页。

² 《清史稿·列传七十五·鄂尔泰》。

³ 《滇南杂志·卷二十二》第十四至十六页。

⁴ 《清朝文献通考·卷八十八·职官十二》。

⁵ 王履阶，《改土归流说》，转自《清代土司制度论考》第51页。

⁶ 苗疆四围将近三千余里，古州踞中，千三苗寨环绕其外，有清江河、都江可以连通楚粤，“盘踞梗隔，遂成化外”。

⁷ 鄂尔泰，雍正四年疏，见于《清史稿·列传七十五·鄂尔泰》。



不仅官制、税制因为该土归流而得到改变，而且兴办学校，设置义学，宣传儒家文化，同时改变土司子弟垄断文化的现象，转而从接受儒家教育的少数民族地区民众中间中选拔少数民族地区的官员。

鄂尔泰改土归流施行之后，清政府在少数民族地区“录其人民，籍其田地”¹，大大减少了西南少数民族人民的赋税力役负担，同时促进了少数民族地方农商经济的发展，增加了中央政府的财政收入。前文已经提到雍正地丁合一的施行，“以固定之丁粮，摊之于地粮”²，丁数一定，而亩数可增，相应的在每亩田地上摊入的丁银就少，这是一种奖励开垦的税收政策。改土归流消灭了处于中央政权和土民之间的蠹虫土司土官（鄂尔泰奏折中以云南镇沅土府为例，指出土司“征之私橐者不啻百数十倍，而输之仓库者十不及一二，百不及二三”）。改土归流以后，原来由土官控制的土地转交到政府手中，清丈土地也查出不少生熟田地（例如在鄂而泰镇压仲家苗叛乱侯德改土归流中，就查出荒熟田地三万亩。虽然雍正旨中数次谈及“清丈非为增赋计”，但显然国家土地税收的增加是清丈的直接结果），不但可以征收土地税，而且可以免除以往每年政府拨给土司的“协济”（清代每年需拨协饷数十万两）；土民则“以等齐民”，只需要承担合法税收，不再担心横征暴敛。雍正推出的与改土归流配套的促进开垦的政策和清丈土地的措施都非常有效，结果改土归流一方面大大增进了财政收入，另一方面也促进了当地经济社会的发展。

鄂而泰在西南的改土归流促进了当地各民族的融合。首先，少数民族地区与汉族地区的人口迁移和流动增加了。在土司制度下，“汉不入境、蛮不出峒”，中华民族长期开发的地区与少数民族地区之间存在森严的疆界式限制；同时部分土司的强盗行径（如贵州康佐土司者指挥部下抢劫过往商旅，造成商旅不通）也阻碍了发达地区汉人与少数民族地区人民的交流。改土归流以后，为了恢复当地生产发展，中央政府采取了轻徭薄赋、给牛给种的措施鼓励移民入西南地区垦殖，同时因为政治安定清明，出入少数民族地经商、旅行的人也开始增加。其次，西南少数民族地区的居住格局发生了变化，各民族杂居混处的现象增加了：“在 1746 年（乾隆十年）有人记载在东川、乌蒙等地已经是‘汉土民夷，比屋而居……与内地气象无异’”³。再次，改土归流也促进了当地少数民族与汉族的通婚。清政府原曾下令禁止苗汉通婚，但雍正时由于苗汉交流增多，苗汉通婚已经比较普遍，政府只得取消禁令⁴。第四，在文化和语言使用方面，改土归流地区的少数民族也发生了变化。中央政府针对少数民族文化风俗，在改土归流的地方要求少数民族剃发，服饰区分男女，姓名、语言从汉俗，禁止火葬等，使得少数民族在文化、风俗和语言上与中华民族的主体汉族接近起来。

费孝通教授在论述中华民族多元一体格局的形成过程时说道：“它（中华民族多元一体格局的形成过程）的主流是由许许多多分散孤立存在的民族单位，经过接触、混杂、联结和融合，同时也有分裂和消亡，形成一个你来我去、我来你去，我中有你、你中有我，而又各具个性的多元统一”⁵。鄂尔泰在中国西南民族地区进行的大规模改土归流，不论是作为其手段的战争和安抚，还是作为其结果的对原民族酋长全权统治地区的中央王朝直接统治，都加强了民族间的交往和碰

¹ 刘彬，《永昌土司论》。

² 《中国田赋史》，第 202 页。

³ 费孝通，《中华民族多元一体格局》。

⁴ 《清世总实录·卷五十五》以及《清世总实录·卷百二十二》，转引自《清代土司制度论考》第 43 页。

⁵ 费孝通，《中华民族多元一体格局》。



撞，并最终改变了西南少数民族地区“有良田而不知耕，有奇才而不知用，有宝藏而不知采取”的落后状况，带动了西南民族地区经济、社会、文化的全面发展，促使当地少数民族的生产生活方式融入中华民族的主流，在中华民族多元一体格局形成过程中发挥了重要的积极作用。

参考文献：

- 白寿彝，《中国交通史》，上海书店，1984年
- 曹春林，《滇南杂志》，宣统二年刊本
- 陈登原，《中国田赋史》，上海书店，1984年
- 戴逸，《简明清史》，人民出版社，1984年
- 费孝通，《中华民族多元一体格局》，中央民院出版社，1989年
- 高宗敕，《清朝通志》，浙江古籍出版社，1985年
- 何炳棣，《明初以降人口及其相关问题》，上海三联书店，2000年
- 李世愉，《清代土司制度论考》，中国社会科学出版社，1998年
- 林超民，《华夏一统 天下一体》，《思想战线》，2000年第1期
- 马戎，《民族社会学》，北京大学出版社，2004年
- 彭建英，《中国传统羁縻政策略论》，《西北大学学报（哲社版）》，2004年1月
- 乾隆官修，《清朝文献通考》，浙江古籍出版社，2000年
- 沈海梅，《明清云南改土归流的文化条件》，《思想战线》，1997年第5期
- 苏晓云，《土家族地区改土归流之我见》，《中央民族大学学报（社科版）》，1997年第4期
- 吴兆华，《中国税制史》，上海书店，1984年
- 徐国相，《湖广通志》，康熙二十三年刊本
- 印鸾章，《清鉴》，中国书店，1985年
- 张碧波，《中华疆域观念与历代边疆政策》，《中国边疆史地研究》，2004年6月
- 赵尔巽等，《清史稿》，中华书局，1976年

（作者为 北京大学 社会学系 04 硕士研究生）

