

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2016.02.022

明代宣慰与宣抚司

杨虎得¹, 柏桦²

(1. 青海民族大学 政治学院, 青海 西宁 810007; 2. 南开大学 周恩来政府管理学院, 天津市 300071)

摘要:宣慰使司和宣抚使司明代正式成为专门用于治理少数民族的地方一级行政区划。宣慰、宣抚司是隶于兵部的武职机构,负责各自管辖地区的军民之事,有些也隶属于户部,与各府州相同。从其官员品级上来看,宣抚司要稍逊于宣慰司;从其数量设置上,宣慰司的数量要少于宣抚司;从其上下级隶属关系上来看,宣慰、宣抚司在制度与实践中的领导关系。明代宣慰、宣抚司的制度安排,不但不同地区有明显的特征差别,而且与当时的民族政策密切相关。

关键词:明朝;宣慰司;宣抚司;抚驭之道;一视同仁

中图分类号:K248 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)02-0173-08

宣慰使和宣抚使自唐代就已经出现了,最初只是代表朝廷到地方解决某些突发问题,或者是完成特定任务的临时官员。元代在江南、西南、西北设置宣慰司和宣抚司,在西北、西南实行“土流参用”,也具有土司性质。明代宣慰、宣抚成为土官、土职机构,并且围绕着设官、袭替、官秩、朝贡等,制定了较为明确的管理制度。

明代在少数民族地区普遍设置的宣慰司和宣抚司,是在取消元代内地宣慰使、宣抚使的基础上形成的,进而成为专门针对少数民族地区的管理机构。宣慰、宣抚司设置经常变化,终明之世,“土官宣慰司十有一,宣抚司十,安抚司二十有二,招讨司一,长官司一百六十有九,蛮夷长官司五”^{[1]卷41《地理志序》,p881}。这是明王朝灭亡前最后的数字,其间或改或废,经历了多次变革。对明王朝先后设立的宣慰、宣抚司,以布政司为单位进行归纳整理,则可以看出变革的痕迹。

其一,湖广布政司的少数民族数量较少,且多集中在湖广西部地区。明王朝先后设有宣慰司二,宣抚司四。永顺军民宣慰使司:洪武二年(1369)为永顺军民安抚司,六年(1373)升为永顺等处军民宣慰使司,领州三、长官司六,隶湖广都指挥使司;保靖州军民宣慰使司:明初置保靖州军民安抚司,洪武六年(1373)升为保靖州军民宣慰使司,领长官司六,隶湖广都指挥使司。施南宣抚司:元为施南道宣慰司,洪武四年(1371)归附明王朝,为施南宣慰司,以流官参用;十四年(1381)置施州卫军民指挥使司,十五年(1382)置施州宣抚司,永乐二年(1404)改为长官司,四年(1406)以田添富入朝之故,仍改为宣抚司,领安抚司四,隶施州卫。散毛宣抚司:元为散毛宣慰司,洪武五年(1372)归附,二十二年(1389)以其“洞蛮叛服不常”^{[1]卷310《湖广土司传》,p7985},革除散毛并入大田军民千户所;永乐二年(1404),以土官之子覃友谅请求招复蛮民设立治所,仍设施南宣抚司,领安抚司二,隶施州卫。忠

收稿日期:2015-04-10

作者简介:杨虎得,法学博士,青海民族大学政治学院,教授,博士生导师。

基金项目:司法部重点研究项目“中国古代巡视制度”(14SFB1002),项目负责人:柏桦。

建宣抚司：洪武五年(1372)置长官司，六年(1373)升宣抚司，二十七年(1394)改为安抚司，不久废；永乐四年(1406)重新设宣抚司，领安抚司二，隶施州卫。容美宣抚司：洪武五年(1372)置长官司。七年(1374)升宣慰司，后废；永乐四年(1406)复置宣抚司，领长官司五，隶施州卫。

其二，四川布政司境内少数民族分布比较集中，而且各据一方。明王朝统治期间先后设有宣慰司一，宣抚司四。播州宣慰使司：元为播州宣抚司，洪武四年(1371)归附，六年(1373)升为宣慰使司，领安抚司二、长官司六，十五年(1382)改隶贵州都指挥使司，万历二十七年(1599)改为遵义府。永宁宣抚司：元时为永宁宣抚司，洪武四年(1371)归附明朝，置永宁军民安抚司，九年(1376)升军民安抚司为永宁宣抚司，领长官司一。酉阳宣抚司：元为酉阳军民宣慰司，洪武五年(1372)归附明朝，初置酉阳州，八年(1375)改为酉阳宣抚司，领四长官司。石碛宣抚司：宋末置石碛安抚司，元为军民安抚司，洪武七年(1374)归附明朝，八年(1375)改为石碛宣抚司，隶重庆府。龙州宣抚司：明玉珍置龙州宣慰司，洪武六年(1373)设龙州，宣德七年(1432)设立龙州宣抚司，直隶布政司，后因宣抚使薛兆乾与副使李蕃相攻讦，于嘉靖四十五年(1566)改为龙安府，设流官知府。

其三，云南布政使司各少数民族杂居，因此宣慰、宣抚司的设置数量都比较多，而所谓的“云南六慰”，不但有较大的自治权，往往也反映朝廷控制能力的盛衰。

缅甸宣慰使司：洪武二十七年(1394)命吏部设立缅中宣慰使司，不久被废除；永乐元年(1403)应缅甸头目那塔罗所请，命兵部设缅甸宣慰使司。车里宣慰使司：洪武十五年(1382)归附明王朝，置车里军民府，十七年(1384)改为军民宣慰使司；永乐十九年(1421)，分割车里属地，因而将车里一分为二，设靖安宣慰使司；宣德九年(1434)，靖安宣慰使请求将两宣慰使司合二为一，于是革除靖安宣慰使司，以车里、靖安长官同为车里宣慰使。木邦宣慰使司：洪武十五年(1382)平云南，改为木邦府；永乐二年(1404)，麓川诉孟养木邦侵其地，因而改为军民宣慰使司。八百大甸宣慰使司：洪武二十一年(1388)，设八百宣慰司；永乐二年(1404)将八百宣慰司地一分为二，以土官刀招你为八百者乃宣慰使，其弟刀招散为八百大甸宣慰使。孟养军民宣慰使司：洪武初为云远府，明成祖改为孟养府，永乐二年(1404)因麓川诉孟养木邦数侵其地，改为军民宣慰使司，以土官刀木旦为使；永乐四年(1406)宣慰使为平缅宣慰使所杀并占其地；十四年(1416)重新设立孟养军民宣慰使司。老挝军民宣慰使司：明永乐二年(1404)设。

孟密宣抚司：初为木邦宣慰使司下辖部落，后叛木邦，成化二十年(1484)设立孟密安抚司，万历十三年(1585)升为宣抚司。南甸宣抚司：洪武十五年(1382)改南甸府；永乐九年(1411)隶腾冲千户所，十二年(1414)改为南甸州，隶布政司；后因麓川宣慰司多次侵占其地，正统九年(1444)升为宣抚司。干崖宣抚司：初为麓川平缅宣慰司属地，永乐元年(1403)从宣慰司分离设干崖长官司，直隶云南都司，后改隶布政司；正统九年(1444)升干崖为宣抚司。陇川宣抚司：洪武十五年(1382)置平缅宣慰使司，十七年(1384)改为平缅军民宣慰使司，不久以麓川与平缅连境，使平缅宣慰使司兼统麓川，改为麓川军民宣慰使司；正统六年(1441)废宣慰使司，万历十二年(1584)设陇川宣抚司。

云南土司之间关系错综复杂，“各处土酋皆姻娅”^[2]卷9《云南百夷》，p327，姻亲及宗族关系交错其中，争夺继承权的内部宗族之争，往往会牵涉众多的土司参与其中，因此经常相互征伐。出于实际控制能力的考虑，明王朝在处置上也不适当，如“六宣慰司，曰车里、曰木邦、曰缅甸、曰麓川平缅、曰八百大甸、曰老挝，视他宣慰加重”^[3]卷4《六慰》，p931。对他们的惩治过严会导致叛变，惩治过轻又起不到应有的惩戒效果；对靠近内陆的云南土司，又很难理清其中的是非关系，因而做出的决断难免会有失公允而招致土司怨恨，被迫实行的改土归流，其政治效果也不太明显。

其四，贵州布政使司于永乐年间才开始设置，但是其境内贵州宣慰司在洪武四年(1371)已经设立。思州宣抚司和思南道宣慰使司，洪武初属湖广布政司，后因思州、思南相互仇杀，于永乐十一年(1413)将其地分为八府四州，设立贵州布政司。其境内仅有贵州宣慰司，多设土府州县、巡检司等

文职官吏。

贵州宣慰司：洪武五年（1372）归附明王朝，以水西安氏实力最为强大，明王朝对安氏土司极尽安抚，太祖于《平滇诏书》言：“霁翠（贵州宣慰使）辈不尽服之，虽有云南，亦能守也”^[4]卷141，洪武十五年春正月甲午条。水西宣慰使霁翠之妻奢氏，即著名的奢香夫人承袭宣慰一职之后，贵州都督马晔对贵州土司大加迫害，试图改为流官政权，奢香夫人面见朱元璋，承诺“子孙世世相安无事”为明王朝效力。朱元璋为此将都督马晔召回京城治罪，换得贵州宣慰司对明王朝的忠诚，也树立了王朝的权威。

其五，西番即吐蕃地区，元时在河州置吐蕃宣慰司都元帅府。洪武初，遣人招谕，又令各族举旧有官职者至京，授以国师及都指挥、宣慰使、元帅、招讨等官，俾因俗以治。自是番僧有封灌顶国师及赞善、阐化等王，大乘大宝法王者，俱给印诰，传以为信。因设宣慰使司三：朵甘宣慰使司，董卜韩胡宣慰使司，河西鱼通宁远宣慰使司。

明代宣慰、宣抚司的分布和设置虽然有所不同，但宣慰司无论是级别及管辖地域，都大于宣抚司。在自治权方面，云南六慰及西番三慰最为独立，所采取的是羁縻政策，因此管理和控制比较宽松。在“众建以分其势”的理念下，调整宣慰、宣抚司的设置；在“改土归流”的情况下，省并宣慰、宣抚司，都是根据当时形势做出的改变。

二

明代宣慰、宣抚司官员设置：“各宣慰使司：正官，宣慰使一员，同知一员，副使一员，佥事一员；首领官，经历一员，都事一员。各宣抚司：正官，宣抚使一员，同知一员，副使一员，佥事一员；首领官，经历一员，知事一员”^[5]卷4《吏部三》，p23。兵部规定土官额数及品级：“宣慰使司：宣慰使一员，从三品；同知一员，正四品；副使一员，从四品；佥事一员，正五品。宣抚司：宣抚一员，从四品；同知一员，正五品；副使一员，从五品；佥事一员，正六品”^[5]卷117《兵部一》，p613。显然，明代宣慰、宣抚司官职的设置，是在参照朝廷文官及武官机构设置的基础上形成的。

宣慰、宣抚使为长官，负责该地军民之事；同知、副使、佥事为佐贰官，也就是副职；经历、都事、知事为首领官，也就是主管衙门文案事宜。由长官、佐贰官、首领官所构成宣慰、宣抚司衙门管理序列，分别履行各自的职能。明代宣慰、宣抚使虽然明确为土官之职，但朝廷要任命佐贰官协助管理，也就是说同知、副使、佥事等，有相当一部分是朝廷任命的流官。首领官的经历负责管理出纳文移，即文书的办理，知事佐之；都事则主要负责收发文书、稽查纠失和监印等事务；这些首领官也是土流参用。正因为如此，宣慰、宣抚司的长官都是少数民族首领，一般归兵部管理承袭任命之事，而佐贰官、首领官则是文职官序列，要由吏部选用。由于是土官衙门，即便是佐贰官、首领官是文职官序列，也要会同兵部共同选用，这是土官衙门管理的特色。

此外，明王朝在宣慰、宣抚司内也如内地一样，设置教职。“土官以文职居任，与流官同称者，自知府以下俱有之。惟教职必用朝廷除授，盖以文学非守令比也”。这些教职由朝廷选用，在文化交融中起到重要作用，因此一般都不选该民族的人充当。“惟宣德间，有选贡李源，为四川永宁宣抚司人，入监，宣抚苏奏：本司生员俱土獠朝家，所授言语不通。乞如云南鹤庆府事例，授源教职。上允之，命源为本司训导。盖是时滇蜀皆有之，然皆夷方也”^[3]卷4《土教官》，p933。当然，少数民族出于抵制汉文化，土司也常常“禁部中夷人不许读书识字，犯者罪至族”。沈德符“因思各宣慰司亦有设学者，何不仿以遍行，使袭冠带称儒生，或少革其犷戾”^[3]卷30《癸亥祠》，p764。这原本是从教化方面的考虑，也是各民族是否拥护朝廷的具体表现。如万历时，湖广永顺宣慰使彭元锦，最初禁止土家族读书，在朝廷安抚之下，万历三十一年（1603）设立“若云书院”，不但对朝廷派来的教职恩遇有加，还延聘一些学者入书院教书，对提高本民族文化素质大有裨益。

与元代相比，宣慰、宣抚司的机构设置更加明朗化，不再加什么元帅、将军、管理兵马等名衔。元代宣慰、宣抚司长官是土流参用，以流官为主，明代则明确为土职、土官，但在佐贰官、首领官、教职序列采取土流参用，而且在实际政务运作过程中，流官发挥主导作用。从名分上讲，佐贰官、首领官必须听命于长官，但朱元璋最初制度设计是以正佐相互监督制为基础的，要“待首领官若今之参谋”^[6]。按照政务流程，长官将应办的政务与佐贰官、首领官等商议妥当，再由首领官、佐贰官、长官的顺序逐次签字，最后下发执行，政务流程才算完成。按照这种流程，佐贰官、首领官在土官衙门所发挥的作用，就不能够小觑，此前研究土官或土司制度者对此多有忽略。这些流官作为朝廷派遣官员，是明王朝在少数民族地区的代表，因而各宣慰、宣抚长官并不敢轻视。另外，各宣慰、宣抚长官多为少数民族头目或酋长，并不通晓汉语和汉字，这些朝廷派来的流官自然而然就担任了执笔文书的职能，随时将这些土官的一举一动上报给朝廷，实际上也起到了一定的监视作用。

宣慰、宣抚等司长官是少数民族首领，其职位是世袭的，主要依靠对其所辖地区征收租税为生。但是作为朝廷命官，仍然享受朝廷规定的俸禄。按照朱元璋勒定的制度：宣慰使禄月米 26 石（一石约为今天的 60 公斤），宣慰司同知禄月米 24 石；宣慰司副使禄月米 21 石，宣慰司佥事禄月米 16 石，宣慰司经历禄月米 7 石，宣慰司都事禄月米 6.5 石。宣抚使禄月米 21 石，宣抚司同知禄月米 16 石，宣抚司副使禄月米 14 石，宣抚司佥事禄月米 10 石，宣抚司经历禄月米 6 石，宣抚司知事禄月米 5.5 石^[4]卷222，洪武二十五年十一月是月条。由朝廷发放禄米，则是将宣慰、宣抚司纳入朝廷的管理序列，必须接受监督。

明代宣慰、宣抚司的制度构建，看上去只是与流官不同，管理方式也有区别，但其中的寓意却是很深刻的。正如朱元璋所讲：“蛮夷之人，其性无常，不可以中国治之，但羁縻之足矣”^[4]卷230，洪武二十六年冬十月庚戌条。在他看来，“蛮夷向化，其心固善，怀柔之道，要不失其本性耳”^[4]卷233，洪武二十七年七月乙卯条。在恩威并济的前提下，“如各夷自作不靖，仇杀地方，在两广则行鹏剿之法，云贵则行挟抚之法，但各使夷息争安业，则已果属结党构乱政，劫城池狱库，杀虏人众，方许请兵大征”^[7]卷169，嘉靖十三年十一月甲子条。其实这种恩威并济在宣慰、宣抚司的制度构建中已经体现出来，总的原则是维护地方稳定。

宣慰、宣抚司作为明代在少数民族地区的特殊制度，两者的相同之处，就在于虽然不同于内地主流地区的基本制度，但是二者仍然不能脱离当时中央与地方关系管理模式。明王朝基于社会因素的特殊性，在制度上做出的特殊设计，就是因俗而治，任用土官，“以夷制夷”。在这种制度设计之下，宣慰、宣抚司作为军政合一的地方机构，对各自的领地拥有较大的权限，在行政事务上对各自所在的布政使司及都指挥使司负责；在军事事务上，宣慰、宣抚司都拥有训练有素的土兵，除了负责保护本土安全之外，还能够听从朝廷的调遣，外出进行作战。

宣慰、宣抚，仅一字之差，这个差别，可以从名称、隶属关系、地理分布特点方面进行比较分析。

首先，从字义来看。“慰”有安慰、慰抚、定居、止息、问、愤怒、郁闷、宽厚、通“蔚”等 8 种意思^[8]；“抚”有抚摩、用手按住、拍、轻击、拨弹、弹奏、握持、据有、占有、依凭、顺应、依循、拾、收敛、存恤、抚育、爱护、治理、抵临、巡、古代官名、抵补、弥补、通“幞”、掩、覆；也读为“mo”，有仿效、临摹的意思^[9]。从字义上看，二者还是有一定区别的。“慰”的强制因素少，因为是用心；“抚”则有一定的强制因素，因为是用手。一个用心，一个用手，明确了两个职官的不同。

其次，从隶属关系来看。宣慰司既是布政司下一级地方行政机构，也是都指挥使司下与卫大致相当的一级地方军政机构，大致相当于府或卫，但是从其官员品级来看，宣慰使为从三品，而府最高长官知府则为正四品，卫指挥是正三品，也就是说，品级高于知府，低于卫指挥；宣抚司为府下一级地方行政机构，有些也是指挥使下与所大致相当的一级地方军政机构，大致相当于州，而高于所，宣抚使为从四品，而州最高长官知州则为从五品，所千户为正五品。元代宣慰、宣抚司参用土人为官，

其级别没有什么意义，而明代宣慰、宣抚司正式成为了设立于少数民族地区的土官机构，其级别的意义就重大了。有意提高土官的品级，显示出朝廷善待土官的意图，是示之以恩，而加强对他们的管理，则示之以威，这是恩威并济政策的体现。

再次，从宣慰、宣抚司的上下级隶属关系来看：宣慰司品级要高于宣抚司，但是二者不是垂直的上下级领导关系。宣慰、宣抚司在行政方面，都直接隶属于该地最高行政机构——布政使司，而宣慰、宣抚司之间互不统属；在军事方面，宣慰使司直接接受该地最高军事机构——都指挥使司或行都指挥使司的管辖，而宣抚司则隶属于都指挥使司下一级军事机构——卫，是间接受都司的领导。由此可以看出，宣慰司较宣抚司有更大的军事自主权力，受到的钳制也少；而宣抚司在卫的管制下，其军事自主权力少，受到的钳制则多。

最后，从宣慰、宣抚司的地理分布特点来看，宣慰司多设置于实力较为强大的土司，或者是较为偏远的地区；宣抚司多设置于实力较为薄弱的土司，或者是明王朝易于控制的内地地区。从这一点也可以看出，明王朝与宣慰、宣抚司的关系，以及对待不同土司的不同策略。明王朝往往在控制力较弱的地区设置宣慰司以拉拢安抚之，而在控制力较强的地区多设置宣抚司以钳制管理之。宣慰、宣抚司的设置不同，也反映了明王朝与少数民族地区的实力对比。宣慰司的实力相对较强，明王朝对其控制力也要弱一些，因此在双方进行博弈的时候，往往视各自的实力而转移，实力弱则控制不断加强，实力强则控制不断减弱。宣抚司的实力相对较弱，所控制的区域也小，比较容易控制，改置、分设则没有什么阻力。

三

明王朝在少数民族地区设置宣慰、宣抚等土司机构，并且任用少数民族部落首领或者酋长为最高长官，主要理念就是恩威并济，具体实施过程中则是“以夷制夷”。

“以夷制夷”应该有两层含义：其一是因少数民族“蛮性未驯”，而流官又“不谙其俗”，故任用土酋为官，以确保对土民的治理，维护边境的稳定；其二是利用和周旋于少数民族各部落之间的复杂关系和矛盾斗争，不断削弱土司的实力，以期“鹬蚌相争，渔翁得利”，确保王朝在少数民族地区的统治地位。这种“以夷制夷”的治理策略，尊重了少数民族风俗习惯，土人土治，实际上是一种因俗而治。这种因俗而治的制度设计，不同于以往的羁縻制度，其目的除了保证朝廷所希望的“相安无事”之外，还要将少数民族地区纳入到高度中央集权体系的监管之下，建立一种能够由朝廷控制的因俗而治制度。

首先，流官参治。土流并治在元代时就已经是少数民族治理的常态，但对土官参治没有固定的限制，小到县级政权，大到行省，都可以任用少数民族为官，甚至可以担任行省的平章政事、左右丞等高级职官。明代对土官的级别做了明确的限制，不得担任该地区最高级行政及军事长官。在少数民族地区专门建立土府州县、土司和卫所等机构，由土官担任长官。在这些土官机构中，明王朝往往会安置流官为辅佐，其名义是佐贰官或首领官。这些佐贰官或首领官虽然品级低下，其职能也仅限于管理土司内部事务，主要掌管文书，或者是负责礼仪教化，但宣慰、宣抚各土司并不敢轻视之，特别是“云贵土官各随流官行礼，禀受法令”^[10]卷5《西南诸省》，p114。一方面，宣慰、宣抚等司长官崇尚儒教，对这些深谙儒家文化的流官自然奉若神明，而教职主管教育当地酋长与首领的子弟，起到移风易俗的作用；另一方面，这些流官为朝廷命官，虽无实权，但也是朝廷委派官员，代表朝廷监视地方的一举一动，随时向中央汇报宣慰、宣抚司的行踪，对他们的行为也起到一定的监督和制约作用。

其次，行省兼管。明王朝为了加强中央集权，取消了行省制度，建立承宣布政使司、都指挥使司、提刑按察使司，分别负责地方的行政、军事和监察职能。“明初制定的疆土管理体制分为两大系统，一是属于行政系统的六部——布政使司（直隶府州）——府（直隶布政司的州）——县（府属州）

构成；二是属于军事管理系统的五军都督府——都指挥使司（行都指挥使司，直隶都督府下的卫）——卫（直隶都指挥使司下的守御千户所）——千户所构成”^[11]。明代中叶以后，三司之外又设总督、巡抚，凌驾于三司之上。巡抚负责一省的军事、行政、财政、司法、监察等事务。总督则负责调度兵马，也兼理粮饷，对都指挥使司以下的军事机构有一定的军法处置权。明王朝从行政、军事、监管三方面对行省权力进行了分割，又设督抚加以严格监管，形成了督抚三司制的地方管理模式，而少数民族地区也在这种层层监管体系之内。宣慰、宣抚司作为明王朝在少数民族地区设立的自治机构，有一定的自主权，但是其行政、军事和司法又处于该地区三司及后来督抚、镇守总兵的严格监管之下，在一定程度上实现了对土司的有效管理。

再次，朝廷管制。土司制度乃是明王朝与少数民族部落首领或酋长进行利益博弈的结果，迫于明王朝大兵压境的形势，少数民族地区纷纷归附。身为少数民族首领，为了不受战火侵扰，接受了明王朝的统治。明王朝则通过恩赐，在笼络少数民族首领的同时，力图实现有效管理，以求地区的稳定，乃是双赢的策略。基于治理，赋予土司一些权利，但也明确他们的义务，因此从品级到禄米，从朝贡到参与地方事务，都必须接受朝廷管制。

此外，宣慰、宣抚司长官的袭替必须要经过朝廷的任命，虽然这种任命大多数只是形式上的，并不能改变宣慰、宣抚长官的人选，但是朝廷的认可则决定了宣慰、宣抚等司官员是否具有“合法性”，在一定程度上也是朝廷在土司地区影响力和控制力的体现。宣慰、宣抚司官员的袭替，必须符合朝廷规定的继承顺序，通过兵变或者入侵而获取首领者，并不能获得朝廷的认可，在朝廷或者都指挥使司的调节下，不但要除去首领之名，还要归还侵占的土地。如永乐年间，缅甸宣慰使那罗塔，趁孟养宣慰使刀木旦与戛里相互争斗，袭击并杀害刀木旦及其长子，占领孟养宣慰司的领地。明王朝下旨命张洪等人谴责之，“那罗塔惧，归其领土，而遣人诣阙谢罪”^{[1]卷315《云南土司传三》，p8130}。嘉靖年间，因云南地区各土司之间屡次杀戮，继而朝廷规定：“凡土官终身之日，子孙告替赴部者，若查册内有借仇杀者，即行停袭”^{[2]卷9《云南百夷》，p339}。因此这种朝廷任命的程序，在一定程度上约束了宣慰、宣抚司官员的行为。

还有，宣慰、宣抚等司要随时服从朝廷征调，定期对朝廷进行朝觐纳贡。宣慰、宣抚等司带领的土兵要听从朝廷的调拨。如嘉靖三十四年（1555）四月，倭寇进犯“江北淮、扬诸处”，其中“三丈浦倭贼分略常熟、江阴村镇，兵备任环督保靖土兵及知县王秩统兵三千攻其巢，破之”^{[12]卷55《沿海倭乱》，p853}。宣慰、宣抚等司的土兵要受到朝廷的节制，虽不在朝廷正规军备之列，但是特殊情况下，朝廷可以调发，而一些宣慰、宣抚也时常主动请缨以表忠诚。如天启元年（1621），永宁宣抚使奢崇明及其子奢寅反叛，杀巡抚据重庆，石砭宣抚使秦良玉主动派土兵支援明军，“官军与平茶、酉阳、石砭三土司合围重庆”^{[1]卷312《四川土司传二》，p8055}，最终奢崇明兵败逃走，收复重庆。除了服从朝廷征调，还要定期向朝廷纳贡觐见，不仅要向朝廷进贡一定数量的马匹、粮食、茶叶、金银器等，还要遵守朝廷制定的觐见礼仪，不得越制。未能如期、如数朝贡者，要受到惩罚。由于西南西北土地贫瘠，又常年动乱，粮食经常不能定期交付，而且路途遥远，又多险阻，所贡马匹还未到达京城，多已大半病死于途中，也常常成为土司们的沉重负担。

总之，宣慰、宣抚司的设置，是明王朝在少数民族地区实行的一种特殊制度，任用土官，因俗而治，授予土官以很大的权力，有一定的民族自治色彩。宣慰、宣抚司也是明王朝高度集权的产物，在中央与地方关系体系中，与其他行政区划一样，也受到层层制约，因此宣慰、宣抚司在实际上仅是明王朝的特别行政区划，虽然实行特别管理，但不是独立的政权。可以说宣慰、宣抚司的设置是因俗而治，可以引申为民族自治，但不能脱离明王朝管理体制。

四

元代在少数民族地区曾经推行“土流并治”的原则，有意识地让一些少数民族首领担任此职，但

不是土司制度。明王朝是将宣慰、宣抚司纳入土职序列，对之实行特别管理，不但标志着土司制度的确立，也创立一种全新的管理模式。在这种管理模式下，因俗而治已经不是简单的羁縻，而是以实现最有效的管理为宗旨，所谓的土司制度，也不过是明王朝在特别地区实行的特别行政区划，进行特别管理而已。

应该承认，明王朝的宣慰、宣抚司制度设计也存在缺陷。首先，宣慰、宣抚司归属与管理不统一。“四川宣抚司三，一属户部、二属兵部”，云南七个宣慰司隶于户部，湖广的宣慰、宣抚司都隶于兵部，贵州宣慰司隶于户部，“似此职掌分裂，当以守土管军民者与掌兵不同耶？但自宣慰而下，既为文臣，何以俱属都司铃辖？又如云南之澜沧军民指挥使司，乃武官也，何以又统浪蕖州文官耶？此皆官制之紊当议者”^[3]卷4《土司文职》，p926。因为是归属不同，除授与荫袭官吏，既有归吏部文选司，也有归兵部武选司，更有允许各宣慰、宣抚司自行除授佐贰官者。为此没有统一规定，也难以统一处理，相互推诿则更加剧管理上的混乱。

其次，恩威并济的理念也没有完全融入制度当中，在举棋不定的情况下，是恩、是威，不能够将制度贯彻执行，却适得其反，往往促使矛盾的激化。明中后期相继爆发的播州之乱、永宁之乱等大规模的土司叛乱，持续数年，明王朝耗费大量兵力才最终镇压，则可以显见制度的缺陷。当然，制度的实现最终还是要通过人，在“人治”特点突出的君主专制政体中，人为地对制度的破坏，也不能够忽略。

再次，明王朝对待少数民族地区的态度决定了与少数民族的关系。从根本上来说，明王朝一直将少数民族当做“蛮夷”，缺乏彼此平等的意识，在一定程度上带有种族歧视的色彩。种族歧视的态度决定了明王朝对待少数民族治理的基本态度，就是对土司上层进行笼络，而置下层土民的生死于不顾。这种本末倒置的做法，导致了土民下层对明王朝统治的不认同，甚至积累民怨，因而在各宣慰、宣抚使发动叛变时，土民们能够一呼百应，不但增强反叛土司的实力，也使明军得不到当地民众的支持。明王朝在处理民族问题的基本对策就是“我国家设列土官，以夷制夷，逆则动兵剿之，顺则宜抚之”^[2]卷9《云南百夷》，p348。这种抚驭对策是建立在有强大的军事实力的基础上，一旦军事实力对比出现变化，无论是抚，还是驭，最终都失去了根本，这应该是制度设置的根本缺陷。统治者一直强调各级官员都应该以教化为本，以移风易俗为长治久安之道，但忽略在土司地区推行教化，不能够使他们产生对明王朝的认同感，应该是这种制度推行过程中的失败之处。

此外，明王朝与宣慰、宣抚等土司之间在利益博弈中，没有保持很好的动态平衡。宣慰、宣抚等土司制度应该是明王朝与少数民族首领或酋长利益博弈的结果。在这场博弈中，明王朝与各地土司都想获得最大的利益，明王朝需要依赖土司的治理土民，必要时征调土兵镇压叛乱，而各土司也抓住了明王朝的这一需求加以挟持，“每一调发，旗牌之官，十余往反，而彼犹鹜然不出，反挟此以肆其贪求，纵其吞噬。我方有赖于彼，纵之而不敢问。彼亦知我之不能彼禁也，益狂诞而无所忌”^[13]卷14《奏报田州思恩平复疏》。显然，在这场利益博弈中，明王朝往往会做出更多的让步与妥协。明王朝在恩威并济的前提下，实行抚驭政策，其本身也有失偏颇，“抚之而过在太宽，剿之而过在太严”^[14]。无论是太宽，还是太严，都不是抚驭政策所要达到的目标。一种建立在强大实力慑服基础上的抚驭，本身就容易走向偏失，再加上“人治”的作用，更容易走向极端。

还有，制度设计缺乏长远目标。明王朝最初在少数民族地区设置土职，不过是一种权宜之计，本来就缺乏长远目标，在以后推行的过程中，只考虑到“以夷制夷”，允许宣慰、宣抚司拥有土兵，这就使构建在抚驭政策下的制度难以实行。宣慰、宣抚司等土司拥兵自重，抚则益骄，驭则益恨，以至于抚和驭都不能够取得效果，反而会使矛盾激化，不得已走上以战争方式解决的道路。虽然通过战争，明王朝得以实现改土归流，将部分少数民族地区纳入王朝管理序列，但以这种方式解决问题，所带来的后遗症，需要数代人的努力才能够消除，甚至经过数代人也不能够消除。

最后,宣慰、宣抚司制度构建虽然声称“一视同仁”,却忽略了“一视同仁”的理念。孔子曾说:“仁者爱人”,而且是“己所不欲,勿施于人”。明王朝对待其他民族应该是一种居高临下的爱,而爱本身即具有极大的主观性。有爱而强加对方,也就谈不上爱,所以当其他民族的行为举止不符合统治者的要求时,所谓的“仁”也就不复存在了。对待民族问题,更准确的态度应当是“一视同仁”,既无论哪个民族,哪个地域,哪种生产方式,哪种风俗习惯,都要从“人”的角度出发,在满足生存权的同时,关注发展权。只有这样,才能站在中华民族大团结的视角,更好地实现民族团结,使各民族共同繁荣,实现中华民族伟大复兴。

平心而论,宣慰、宣抚司的设置,并不是明王朝进行多民族国家治理的良策。不能够说存在就是合理的,但必须承认存在是必然的。一个没有构建在长治久安基础上的制度设计,固然是基于当时社会基础,但制度应该考虑到长治久安,适应社会的发展。明王朝没有这样做,只有在矛盾激化的时候,通过战争的手段以实现“改土归流”,却没有想到通过和平的方式,也就是逐渐增强少数民族对明王朝的认同感,实现一视同仁,在失去被歧视的心理的情况下,能够得到所有人都应该得到的待遇,则是长治久安之道。

参考文献:

- [1] 张廷玉. 明史[M]. 北京:中华书局,1974.
- [2] 严从简. 殊域周咨录[M]. 于思黎,点校. 北京:中华书局,2000.
- [3] 沈德符. 万历野获编补遗[M]. 北京:中华书局,1959.
- [4] 明太祖实录[M]. 台北:“中央研究院”历史语言研究所校印本,1962.
- [5] 申时行等. 明会典[M]. 北京:中华书局,1989.
- [6] 张德信,毛佩琦. 洪武御制全书[M]. 大浩初编·官亲起稿第二. 合肥:黄山书社,1995:750.
- [7] 明世宗实录[M]. 台北:“中央研究院”历史语言研究所校印本,1962.
- [8] 汉语大词典:第7卷[M]. 上海:汉语大词典出版社,1991:699-700.
- [9] 汉语大词典:第6卷[M]. 上海:汉语大词典出版社,1990:872.
- [10] 王士性. 广志绎[M]. 吕景琳,点校. 北京:中华书局,1981.
- [11] 顾诚. 明帝国的疆土管理体制[J]. 历史研究,1989(3):135-150.
- [12] 谷应泰. 明史纪事本末[M]. 北京:中华书局,1977.
- [13] 王守仁. 王阳明全集[M]. 北京:中国书店,2014.
- [14] 余贻泽. 明代土司制度[M]. 北京:中华书局,1968:12.

责任编辑 张颖超

网 址:<http://xbjbjb.swu.edu.cn>