

贵州行政建置的演变与中国多民族国家的形成

史继忠^{*1}

【摘要】:贵州在秦汉时期属“西南夷”，是边疆少数民族地区，汉武帝“平南夷(指夜郎)置牂牁郡”将之纳入行政建置，经过长期“土流并治”的演变，逐渐形成一省，到清代行政建置“渐比中州”，由“边”而“内”，由“土”变“流”，见证了中国多民族国家的形成。

【关键词】:贵州；行政建置；多民族国家；形成

【中图分类号】:K291/297 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1003-6644(2018)01-0001-28

研究中国历史，必须从“多民族国家”这一基本国情本发。自古以来，在中华大地上就有许多民族居住，由于各民族社会经济发展不平衡，有些民族兴起，有些民族衰落，不同民族先后登上历史舞台，构成了中国几千年的政权更迭的历史。一部记载中国历史发展的《二十四史》，从《史记》开始到《元史》《明史》《清史稿》，几乎都有《蛮夷传》《四裔传》《土司传》之类篇章，尽管其中有许多民族偏见，但毕竟都承认中国历史是各民族共同创造的，各民族之间有着千丝万缕的联系。

统一多民族国家的形成，是一个漫长而复杂的过程。夏后氏兴于河、洛之间，“会诸侯于涂山，执玉帛者万国”，融合诸部落而称“华夏”。殷商在东土兴起，“因于夏礼”而拓展疆土，“邦畿千里”，“肇城四海”，与周边的朔方、氐羌、荆蛮广泛接触。周起于西岐，文化勃兴，礼仪、服章与周边民族迥异，自称“华夏”，以文化融合诸多部族，而将周边民族称为“东夷”“西戎”“南蛮”“北狄”。秦并六国，在更大的范围内建立“大一统”国家，实行中央集权，推行郡县制度，“书同文，车同轨”，出现了统一的多民族国家。汉承秦制，汉初经过休养生息，出现了“文景之治”，到汉武帝时，国力强盛，于是向北、向西、向南拓展疆土，将境内各族融合而为“汉族”，语言、文字、服饰、礼仪渐趋一致，多民族国家进一步发展。魏晋南北朝时期，匈奴、鲜卑、氐、羌、羯纷纷内迁，各自建立政权，形成南北对峙的局面，但经过三百多年的纷争与融合，隋唐又复归统一。民族融合促进了唐代文化的繁华，在“唐人”中渗入大量“胡人”，令狐、呼延、宇文、慕容、尉迟等复姓皆出自“胡人”。宋代北方民族兴起，出现宋、辽、金、夏对峙的局面，最后由蒙古族统一中国，建立元朝。汉族复兴，明朝取代元朝。东北的女贞兴起，将明朝灭亡而建立清朝。不同民族更迭执政，而统一的多民族国家始终不变。

多民族国家的形成，是由“多元”合为“一体”，在此兴彼衰，此强彼弱的情况下，有时统一，有时分离，不同民族更迭执政往往造成改朝换代，但“大一统”始终是历史发展的主流。在长期历史发展过程中，各民族居住区域逐渐毗连，民族分布日益错杂，在经济上互为补充、相互促进，在文化上逐渐渗透、交融，生活习俗互相影响，客观上把各民族结合为一个整体，形成“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族”的状况。历代封建王朝，无论是何民族当政，都奉“大一统”为“治国之宝鉴”，只要国势强盛，就极力扩大版图，将各民族纳入统一的国度，此即所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。诚如桓宽《盐铁论》所说：“中国(指中央王朝)与边境，犹肢体于腹心也。夫肌肤寒于外，腹肠疾于内，内外之相劳，非相助也。唇亡则齿寒，肢体伤而心惨怛，故无手足则肢体废，无边境则内国害。”在历史上，中央王朝与“边境四裔”的关系，始终是中国政治的轴心，它关系着国家的兴衰，影响封建王朝社稷的安危，民族关系和缓则天下太平，民族矛盾尖锐则天下大乱。所谓“边事”，无非是中央王朝与边疆少数民族矛盾激化的表现，边事急则战乱起，不但影响国家安宁，严重时还会导致国家覆灭，可谓是政治的晴雨表。所以，统治者为了“长治久安”，必须妥善处理中央王朝与边境“四裔”的关系，将边境纳入版图，实行“土流并治”。

¹ 作者史继忠，男，贵州贵阳人，贵州省文史研究馆副馆长、研究员(贵州贵阳 550000)。

“土流并治”是中国封建政治制度的一大特征，从秦汉到明清概莫能外。中央王朝将边境纳入版图，但内地与边境的社会经济存在很大差异，内地已进入封建社会，而边境少数民族还停留在封建以前不同的社会发展阶段，散处着许多部落，在治理上不可能整齐划一，必须分别治理，于是有了“土”“流”之分。在内地，由中央王朝直接派官治理，因官随时升迁调遣，谓之“流官”，而边境则以“土官治土民”，以当地土酋为官，“世守其土，土长其民，世袭其职”，谓之“土官”。流官统治区域(内地)，地主制经济盛行，人民一律编入户籍，赋税由官府征收，“编户齐民，记亩升科”，统一法令。边境少数民族地区，社会经济落后，人口、土地皆为氏族、部落所有，“毋赋税，因俗而治”。土官统治的原则是“修其政，不易其俗；齐其政，不易其宜”，这就是说，对边疆少数民族实行教化，但并不改变原先的社会基础，将其纳入国家统一的行政建置，但仍因地制宜，实行“风俗统治”，不干预其内部事务。在统一的国家之内，内地实行流官统治，边境少数民族地区则允许土官“因俗而治”，两相结合为“土流并治”。“土流并治”以中央王朝为中枢，以国家统一为前提，以流官驾驭土官，逐步扩大流官统治。随着社会发展，“土流并治”也不断改变。汉代在边境设立“边郡”，在设立太守、都尉、县令等官的同时，又封部落首领为王、侯、邑长，谓之“郡国并存”，这里的“国”实为“部落方国”。唐宋时期，在近于内地的地方建立如同内地的“经制州”，在土官统治地区建立若干“羁縻州”(边州)，边疆的民族政权与中央王朝保持某种关系而称“藩国”，演变而为“经制州、羁縻州与藩国并存”。元明时期，流官统治范围扩大，将“藩国”与羁縻州一律改为“土司”，演变为“府州县与土司并存”。

贵州原为边疆民族地区，秦汉时为“西南夷”。所谓“西南夷”，是指巴蜀以西以南的少数民族，蜀郡以西的少数民族谓之“西夷”，巴蜀以南的少数民族谓之“南夷”，合称“西南夷”，《史记·西南夷列传》说：“此皆巴蜀西南徼外蛮夷也。”西南夷民族众多，大体分为七大族群，《史记·西南夷列传》记载：“西南夷(《汉书》改作“南夷”)君长以什数，夜郎最大；其西靡莫之属以什数，滇最大；自滇以北君长以什数，邛都最大；此皆魑结，耕田，有邑聚。其外，西至同师而以东，北至牂牁，名为牂、昆明，皆编发，随畜迁徙，毋常处，毋君长，地方可数千里。自牂以东北，君长以什数，徙、笮都最大；自笮以东北，君长以什数，冉駹最大。其俗或土著，或移徙，在蜀之西。自冉駹以东北，君长以什数，白马最大，皆氏类也。”今贵州大部分及滇东、桂西北属夜郎，是“西南夷”中最强大的族群，或称之为“夜郎国”。汉武帝元鼎六年(公元前111)“平南夷(指夜郎)为牂牁郡”，将之纳入汉朝版图，牂牁郡为“边郡”，与内地的郡县不同，以原先的部落为基础设立牂牁十七县，封部落首领为夜郎王、句町侯、漏卧侯、警侯等等，实行“土流并治”，仍以“土官治土民”，“以其故俗治，毋赋税”，从此纳入国家统一的行政建置。魏晋南北朝时期，中央王朝衰落，地方势力崛起，州县为“牂牁六姓”所踞，蜀汉丞相诸葛亮采取“即其渠帅而用之”的政策，延续土官统治。唐宋时期，在乌江以北建立若干“经制州”，在乌江以南广大地区建立“羁縻州”，而将云南及贵州西部民族政权封为“藩国”，形成三个政治圈层。元代贵州分属湖广、四川、云南三行省，将“藩国”“羁縻州”一律改为“土司”，在设路、府、州、县的同时，建立若干宣慰司、安抚司及长官司。明代在贵州设立许多卫所，将土司归并四大宣慰司及百余长官司，并不断将土司改设流官，扩大府州县，形成“土流并治，军政分管”的格局。永乐十一年(1413)，设立贵州布政使司，贵州始为一省，明末共领十府、八州、十三县。清代归并事权，将卫所并入州县，四大土司在清初已经不存在，对所剩数十长官司采取“分权削地”的政策，降为州县所管的小土司及土弁、土目，并将原不受流官管辖又无土司所管的“化外之地”纳入行政建置，至此，贵州行政建置“渐比中州”，与内地基本一致。贵州行政建置的演变，是由“边”而“内”、由“土”变“流”、由“多元”合为“一体”的典型，见证了我国统一多民族国家的形成。

一、秦汉时期“郡国并存”

贵州有行政建置始于战国时期，秦昭襄王三十年(公元前277)秦国武安君白起攻破楚国都城郢，夺取楚江南地置黔中郡。此时郡县制度初兴，过了56年，即秦始皇二十六年(公元前221)，分天下为三十六郡，郡县制度才在全国普遍推行。黔中郡设在川鄂湘黔边境，包括今渝东、鄂西、湘西及黔东，原为楚国西境。按五行之说，秦代尚黑，《说文解字》谓“黔者，黑也，黎民也”。以“黔中”名郡，表明秦对此郡极为重视。汉高祖五年(公元前202)，将秦设黔中郡改为武陵郡，以五陵山区得名。武陵郡领十二县，其中，镡成县大抵在今镇远、黎平、锦屏一带，辰阳县在今铜仁市境。

黔中郡以西为“夜郎国”。这里所谓的“国”，乃是“部落方国”，实际上是由若干部落结合而成的部落联盟。《史记·西

南夷列传》说：“西南夷君长以什数，夜郎最大。”《汉书·西南夷两粤朝鲜传》将“西南夷”改为“南夷”，更为确切，因此处专指南夷夜郎，而非泛指整个“西南夷”。文中所说“君长以什数，夜郎最大”，表明“夜郎国”是由若干部落组成，而以夜郎为首，即夜郎族群。夜郎的中心在牂牁江畔，《史记》说：“夜郎者临牂牁江，江广百余步，足可行船。”顺牂牁江而下，船可通达南越都城番禺，故云“道西北牂牁，牂牁江广数里，出番禺城下”。番禺之名沿袭至今，现为广州市番禺区。按水道考查，牂牁江应属珠江水系，其上游为南、北盘江，两江会合后称红水河，至石龙纳柳江后称黔江，至桂平纳郁江后称浔江，至梧州纳桂江后称西江，至广州称珠江，在磨刀门入海，“江广数里，出番禺城下”，指的就是珠江。

“西南夷”各郡社会经济发展不平衡，处在不同的社会发展阶段，大体分为三种不同的社会经济类型。滇国以西、以北的广大地区，散住着若干游牧部落，谓之“僇”和“昆明”。这些部落尚处在“随畜迁徙”的状况，人们“逐水草而居”，居无常处，因社会尚停留在氏族阶段，“无君长”，各部自营生计，互不统率，没有形成部落联盟，是七大族群中社会发展程度最低的一个族群。“西夷”中的笮都、冉駹、白马等族群，大致处在从游牧经济向农耕经济过渡的阶段，或牧或耕，既牧且耕，故云“或土著，或移徙”，但已形成部落联盟，皆有“君长以什数”，而以笮都、冉駹、白马最大。夜郎、滇和邛都三族群社会发展水平较高，其标志是“耕田，有邑聚”，他们已进入农耕社会，而且有了水田农业，人们围绕耕地定居下来，形成许多村落。《史记·西南夷列传》在篇末特别指出：“西南夷君长以百数，独夜郎、滇受王印。滇，小邑，最受宠焉。”滇虽也受王印，但其实力无法与夜郎相比，夜郎“可得精兵十万”，当是“西南夷”中首屈一指，在“西南夷君长以百数”中“夜郎最大”。

《史记》说：“南夷之端，见枸酱番禺。”夜郎的发现，确因枸酱而起。汉武帝建元六年(公元前135)，汉朝灭了闽越，想乘兵威使南越臣服，于是派番禺令唐蒙出使南越，晓以利害，使其归顺汉朝。但南越王自恃地广人众，离汉朝遥远，不肯降服。唐蒙的南越之行，看来已是无功而返，但无意中却得到一个重要信息。他在南越都城番禺吃到一种名为枸酱的食品，商贾告诉他说：“独蜀出枸酱，多持窃出市夜郎。”经牂牁江贩运至番禺，又闻“夜郎所有精兵，可得十余万”，于是心生一计，想出了灭南越的绝招。唐蒙洞察形势，认为从长沙(指湖南)、豫章(指江西)正面进攻南越，水道不通，道路艰险，未必能有胜算。夜郎在南越西北，牂牁江可达南越都城，若借夜郎“十万精兵”，“浮船牂牁江”，“攻其不备”，“出其不意”，灭南越易如反掌。回京后，他将这一计谋上奏汉武帝，武帝认为这是“制越一奇”。于是封唐蒙为中郎将，“将千人，食重万余人”入夜郎，会见夜郎侯多同，“约为置吏，使其子为令”。夜郎旁小邑(即夜郎统率的部落)贪汉缯帛，且以为汉朝遥远，道路艰险，不可能统治夜郎，纷纷归附。汉朝发巴、蜀士卒修筑道路，自犍道(今宜宾)直指牂牁江。但开山凿道工程艰巨，士卒死伤无数，历数年而道路不通，巴蜀叫苦不迭。御史大夫公孙弘认为通夜郎“耗费无功”，应集中力量攻打北方的匈奴，奏请罢“西南夷”，于是将已设的南夷、夜郎两县一都尉划归犍为郡。

元鼎六年(公元前111)，南越王反，举兵攻汉。汉朝一面派兵从长沙、豫章进军南越，另一面则命驰义侯发巴蜀卒及夜郎兵从牂牁江攻击南越后背。夜郎族群中的且兰地处要冲，且兰君“恐远行，旁国虏其老弱”，不肯发兵，并杀汉使以叛。夜郎兵未发而南越已被汉军所破，驰义侯乃率巴蜀八校尉顺势将且兰灭亡，遂“平南夷(指夜郎)为牂牁郡”，夜郎入朝，汉武帝封其为夜郎王。牂牁郡是在“西南夷”中开设的第一个郡，其他各部大为震恐，纷纷归附汉朝，于是以邛都之地设越巂郡(在今川西南地区，邛都即今西昌)，以滇及“靡莫”之地设益州郡(在滇池、洱海地区)，以笮都之地设沈黎郡(在今四川汉源、雅安、康定一带)，以冉駹之地设汶山郡(在今川西汶川、茂县、理县等地)，以白马之地设武都郡(在今川西北及甘南)，除滇西的僇和昆明因社会落后未设郡外，“西南夷”绝大部分都纳入行政建置。与此同时，南越覆灭后，以其地置南海郡(治今广州)、合浦郡(治今北海市)、苍梧郡(治今广西梧州)、郁林郡(治今广西桂平)及交趾郡、九真郡、日南郡(此三郡在今越南)。夜郎牵一发而动全身，一年之中，“西南夷”“南越”皆纳入汉朝版图。

以上诸郡及北击匈奴开设的代郡、雁门、云中、朔方、河西等郡，都设在边疆，称为“边郡”，又因是汉武帝“开三边”始设，谓之“新郡”或“初郡”。“边郡”在建置上属郡县制度，但其政权性质、治理方法与内地郡县有很大区别。首先，这些边郡的设置都以原先的族群分布为基础，如以夜郎之地设牂牁郡，以滇之地设益州郡，以邛都之地设越巂郡等等，县的设置则以部落为基础，并未改变原先的民族分布状况，所不同的是，原先的“部落方国”，已不再是独立王国，纳入郡县的框架隶属于汉朝，“西南夷”所设的郡属益州刺史部，“南越”所设的郡属交州刺史部，北方诸郡属并州朔方刺史部，演变为中央王

朝治下的一级行政组织，是汉朝版图中不可分割的一部分。“边郡”既设太守、都尉、县令等官，又封部落首领为王、侯、邑长，以流官驾驭土官，以土官治理土民，在郡县的框架下隐含“部落方国”，谓之“郡国并存”，是“土流并治”的一种原初形式。设在边疆的郡，首重军事，太守兼主军事、政务，设都尉掌兵，于冲要之地置城邑以为防守，“汉制每塞要处，别筑为城，置人守塞候望，谓之塞尉，即障也”，目的在于守卫边疆，防止内乱，控摄少数民族。边塞起初实行“更戍”，士卒每年更换一次，士卒更换频繁，往返艰难，粮秣运输不易，士卒不安心守边，后晁错奏请将“更戍”改为“屯戍”，驻军就地屯田，军食自贍，亦兵亦农，长期驻守。军队屯田，以“部曲”相统率，《后汉书·百官制》载：“领军皆有部曲，大将军营五部，校尉一人，比二千石；军司马一人，比千石，部下有曲，曲有军侯一人，比六百石；曲下有屯，屯长一人，比二百石。”边郡之所以又称“初郡”，是因原先的社会经济并未改变，社会的基本组织仍为部落，只能“因俗而治”，因生产力低下无赋税可征，故“毋赋税”，与内地“编户齐民，计亩升科”的治理方法截然不同。“边郡”地广人稀，生齿不繁，农耕不兴，商旅不通，屯兵如守“空地”，长久之计在于“移民实边”，其举措为“募豪民田南夷”，发罪人、奴婢、流民至边疆，充实人口，增加赋税，以此为“安边”之策。

牂牁郡的地域，大体是夜郎故地，但原先设立的两县一都尉已划入犍为郡。牂牁郡东抵武陵郡，北抵犍为郡，西抵益州郡，南抵郁林郡，据史家考证，其地域包括今贵州的大部分及滇东和桂西北，中国社会科学院主持编绘的《中国历史地图集》已经标明。牂牁郡得名于牂牁江，在夜郎之前是否有“牂牁国”存在，仅凭《管子·小匡篇》一条孤证难以证实。《汉书·地理志》记载，牂牁郡辖故且兰、夜郎、平夷、牂、毋敛、宛温、谈稿、谈指、句町、漏卧、西随、都梦、进桑、漏江、毋单、同并、罽封 17 县，大抵皆是以夜郎所属各部落建立。据史家考证，故且兰、夜郎、牂、平夷、毋敛、宛温、谈稿、谈指八县在今贵州，毋单、漏卧、句町、都梦、漏江、同并、西随、进桑八县在今云南，罽封在今广西。牂牁郡治在故且兰，因且兰部被灭而称“故且兰”，是全郡的政治中心。都尉治在夜郎，是全郡的军事中心。牂牁郡设立后，原先的部落联盟实际已解体，其首领虽被封为夜郎王，但已失去控制夜郎各部的权力，而受制于牂牁太守。“部落方国”依然存在，但被压缩到一个较小的范围，此时的夜郎国，实际上是夜郎本部，即夜郎王亲领的部落，与句町王、漏卧侯、牂侯及其他邑长一样。汉成帝河平年间(公元前 27—25)，夜郎王兴与町王禹、漏卧侯俞举兵相攻，汉遣太中大夫蜀郡张匡持节和解，夜郎王兴不从命，刻汉使木像射之，于是改派陈立为牂牁太守，斩夜郎王兴而灭夜郎，町王禹、漏卧侯俞震恐，入粟千斛，牛羊劳吏士。此事说明夜郎一直存在到河平年间，夜郎灭后，町王、漏卧侯等依然存在，“郡国并存”长期延续。

汉朝在牂牁郡设县、驻军，建城邑、筑堡垒、修房屋，开垦田土，为使士卒安心戍边而不思故里，使其男女婚配、“生死相恤，坟墓相从”，留下许多汉墓群，见证了牂牁郡设置后的变化。贵州的汉墓群分布在几个区域，一是黔中的清镇、平坝、安顺、黔西等地，二是黔西北的威宁、赫章等地，三是黔西南的兴仁、兴义等地，大批出土文物表明汉文化传入牂牁。“募豪民，田南夷”是治理牂牁的一大举措，豪民大都来自“三蜀”(蜀郡、广汉郡、犍为郡合称三蜀)，汉墓中留下“巴蜀守臣印”“郭顺之印”“谢买印”“樊千万”“赵千万”等印章。汉族移民一律编入户籍，《汉书·地理志》记载，西汉牂牁郡“户二万四千二百一十九，口十五万三千三百六十，县十七”。到了东汉，移民又有较大增长，《续汉书·郡国志》记载：“十六城，户三万一千五百五十二，口二十六万七千二百五十三。”少数民族人口不编入户籍，分散在各部落之中。

二、魏晋南北朝时期“牂牁大姓”的统治

东汉末年，政治腐败，社会矛盾激化，爆发了黄巾起义。中央王朝无力镇压，各地豪强在镇压“黄巾”中乘机崛起，拥兵自重，割据一方，出现“诸军并起”的混乱局面。经过一番混战，形成了魏、蜀、吴“三足鼎立”的局面。公元 220 年，曹丕称帝，国号魏，定都洛阳，统一北方。次年，刘备在成都称帝，国号汉，史称“蜀汉”，统治西南一方。继后孙权在建业(今南京)称吴王，公元 226 年称帝，史称“东吴”。西晋出现短期统一，东晋偏安南方，北方形成“五胡十六国”的局面。东晋灭亡，北方为北魏、东魏、西魏、北齐、北周相继更替，史称“北朝”。南方先后建立宋、齐、梁、陈四个王朝，史称“南朝”。在此 360 年间，中央王朝衰落，无力控制“南中”(当时称云贵诸郡为南中)，“牂牁大姓”崛起，统治牂牁地区三百余年。

三国时，“南中”地区属“蜀汉”，将汉置牂牁郡一分为三，以原且兰、夜郎、谈指、毋敛、牂、平夷六县为牂牁郡，分

同并、毋单、谈稿、漏江设建宁郡，又以原牂牁郡的宛温、句町、漏卧、潭封、西随、进桑六县及益州郡的律高、西丰、贲古、胜休四县设兴古郡，此时的牂牁郡在今贵州。西晋在牂牁郡增设万寿、并渠两县，共领八县。东晋怀帝永嘉五年(311)，又将西晋时的牂牁郡一分为三，以万寿、且兰、毋敛、晋乐、丹南五县为牂牁郡，以北部的平夷、懿二县设平夷郡，以西部的夜郎、广谈、谈乐、谈指四县设夜郎郡。南朝以且兰、万寿、毋敛、晋乐、绥宁、丹南六县为南牂牁郡，析牂牁、武陵二郡边地设东牂牁郡。牂牁郡几经分割，治所增多，反映行政建置扩大，但因中央王朝衰落，政权更迭频繁，对“南中”鞭长莫及，虽有郡县不过遥领而矣，地方大姓乘机把持政权。

“牂牁大姓”由来已久。汉代“移豪民田南夷”，借重豪门大姓的势力，招徕游民，开垦大片土地，入粟于官以增赋税。时日既久，“三蜀大姓”日渐“夷化”，“变服易俗”，并与当地土酋结合为“牂牁大姓”，因边郡对少数民族无赋税之征，地方财政主要来源是豪民屯田交纳的赋税，故“牂牁大姓”逐步掌握政权。在牂牁屯戍的官军，以“部曲”统率屯田士卒，久而久之，部曲士卒演变为将领的私家兵丁。东汉灭亡后，军队失去控制，纷纷自立，掌握军队的将领也成为“牂牁大姓”的一部分。魏晋以来，“部曲”进一步发展，不但将官将兵丁变为依附农奴，还不断接纳战乱中流离失所的人为“荫蔽户”，大姓也仿军队之例建立“部曲”。由三蜀大姓、土著渠帅、驻军将领结合而成的“牂牁大姓”，凭着他们的经济实力和武装力量，掌握牂牁政权，左右牂牁局势。早在西汉末年，公孙叔割据巴蜀，牂牁大姓龙、傅、尹、董及功曹谢暹不愿归附公孙叔，“保境为汉”，并派使者绕道番禺江朝奉东汉政权，受到光武帝嘉奖。东汉时，不少大姓在朝中做官，如平夷傅宝历尚书郎、长安令、巴蜀太守，毋敛尹珍官至荆州刺史，尹贡亦号“南州人士”。三国时，牂牁政权掌握在大姓手中，名为郡县，实为土官统治。这是在特殊历史时期的行政建置，郡县由不同的政权设置，而以大姓为官，大姓借王朝的封号统治地方，实为“土流并治”的退化形式，中央权力削弱，土官统治强化。

蜀汉政权建立，西南皆在其势力范围之内，将巴蜀以南的地区称为“南中”，实为“南夷”的流变，其地在今云南、贵州。南中各郡皆为大姓掌握，拥兵自重，独霸南中。章武三年(223)，刘备病死，幼主刘禅继位，南中大姓见蜀汉政权不稳乘机反叛，益州渠帅雍闿，越嶲渠帅高定元、朱提渠帅孟获、牂牁渠帅朱褒等先后起兵反蜀，南中一片混乱。蜀汉丞相诸葛亮于建兴三年(225)率兵南征，“五月渡泸，深入不毛”，采取“攻心为上，攻城为下；心战为上，兵战为下”的方针，“七擒孟获”的故事留为美谈，夷帅济济火为诸葛亮“纳粮、通道”，助其“七擒孟获”。南中平定后，诸葛亮以“不留兵，不运粮，即其渠帅而用之”的政策治理。《晋汉春秋》记载：“南中平，皆即其渠帅而用之。或以谏亮，亮曰：若留外人，则当留兵，兵留则无所食，一不易也；加夷所伤破，父子死伤，留外人而无兵者，必成祸患，二不易也；又夷素有废杀之罪，自嫌衅重，若留外人，终不相信，三不易也。今吾欲不留兵，不运粮，而纲纪粗定，夷汉相安。”这一政策的核心是“即其渠帅而用之”，择其归顺蜀汉而能服众的首领为官，“以土官治土民”，对不服统治的豪强，将其调离本土，迁往成都，便于就近控制。自此以后，南中“夷汉相安”，“军资所出，国以富饶”，深得各民族拥护。

诸葛亮在南中实行的政策，实为“羁縻政策”。何谓羁縻？《汉官仪》谓：“言制四夷牛马之受羁縻。”“羁”即“马笼头”，“縻”即“牛引”。中央王朝站在大民族主义的立场，视“四夷”为牛马，施以驾驭之法，谓之“羁縻”。“羁縻”之道，要在“恩威并用”“宽猛得宜”“守恃文教而略武功”，在使用武力征服的同时，施以“恩惠”，加以“抚绥”，诸葛亮“攻心为上，攻城为下”“不留兵，不运粮，纲纪粗定，夷汉相安”的政策就是“羁縻政策”的体现。诸葛亮南征，剪灭反叛的豪强，然对南中各民族则“当文德以来之，被声教以服之”，目的在于“务安诸夏”，“夷汉相安”，使之“重译来庭”，入贡称藩。尽管这种政策建立在民族不平等的基础上，但尽可能减少战争，使边境安宁，人民友好交往，有利于多民族国家的形成，不失为“安边之上策”。“羁縻政策”的实施，落脚在“以夷治夷”，通过本民族的首领治理本民族人民，这是因为民族首领长期统治本族人民，“大姓相擅，世积威约”，而且“其习俗嗜欲悉同蛮夷，利害情伪莫不习知”，通过他们治理“可坐而制服”，由此产生“土官”制度。“以土官治土民”在少数民族地区易于施行，朝廷赐以土官爵禄名号，“彼既荣显其身，取重乡曲”，于是“奔走唯命”，此即所谓“损虚名而收实利”，是为“策之上也”。在边疆推行土官制度，是将边疆各民族纳入统一国家的有效措施，汉封西南各部首领为王、侯、邑长，使“西南夷”纳入汉朝版图；诸葛亮“即其渠帅而用之”，使南中长期安宁，不复反叛，“非为制其不叛，重在使其无叛”。

魏晋南北朝是民族大迁徙、大融合的时代，不但北方的匈奴、鲜卑、氐、羌、羯入主中原，中原的汉族大批南迁，而且南方民族也发生很大变动。古代南方民族分属四大族系：操汉藏语系藏缅语的为氐羌族系，以后演化为藏族、羌族、彝族、白族、傣族、纳西族等等；操汉藏语系壮侗语的为百越族系，后演化为壮族、傣族、布依族、侗族、水族等等；操汉藏语系苗瑶语的为南蛮族系，后演化为苗族、瑶族、畲族；濮人族系的语言消失严重，大抵属仡基语族，演变为僚、仡佬、羿子等。魏晋以来，由于政治、经济种种原因，几大族系向地广人稀的贵州移动。首先是氐羌中的“昆明”，日益强大，形成“东爨乌蛮，西爨白蛮”，“乌蛮”（彝族先民）尚武，势力强大，向东扩张，进入牂牁地区。南越灭亡后设置九郡，百越民族由南向北扩散，散布在牂牁南郡。苗瑶自东向西迁移，进入武陵地区而称“武陵蛮”，进入五溪地区而称“五溪蛮”，并沿着苗岭山脉向西移动。原住在牂牁的濮人，融和其他民族而成“僚”，处于分散状态，晋时李特“引僚入蜀”。贵州成为南方四大族系交会之地，民族众多，分别处于不同的社会发展阶段，以大姓为主的土官统治更加复杂。

三、唐宋时期“经制州、羁縻州与藩国并存”

隋唐复归统一，结束了魏晋南北朝的纷乱状况。唐朝国势强盛，进一步扩大中央王朝对边疆的控制，形成了三个政治圈层，实行不同的统治。在中央王朝直接统治的区域，建立若干“经制州”（即正州），由朝廷派官治理，统一号令、法度，人口编入户籍，按制度征收赋税，并按人口、赋税多寡，将州分为上、中、下三等，人口在四万户以上的为上州，二万五千户以上为中州，不满二万户的为下州，是为第一圈层。在邻内地而近边疆的地区，声教所及，少数民族“稍稍内属”，建立若干“羁縻州”（又称边州），州县官均由部落首领充任，“以土官治土民”，因社会经济落后，实行“因俗而治”，无赋税之征，与中央王朝的关系较为松弛，是为第二圈层。此外，对那些在边疆建立的少数民族政权实行“羁縻”，允许其自立而与中央王朝保持某种关系，或互市，或和亲，或朝贡，或封赐，谓之“藩国”，是为第三圈层。经制州、羁縻州与藩国并存，是“土流并治”，在“大一统”形势下的发展，不但在邻内地而近边疆的地区实行土官统治，而且使边疆的藩国与中央王朝联系加强，是“多元”合为“一体”的具体表现，是多民族国家形成的重大步骤。

唐代设立黔中道，今贵州之地归黔州都督府管辖，因黔州都督府设在今重庆市辖的彭水，贵州之地尽在其南，故称“黔南”，贵州以“黔”为简称，由来于此。在“黔南”，乌江以北建立若干如同内地的“经制州”，乌江以南广大地区建立50个“羁縻州”，而西部则有许多“藩国”，是经制州、羁縻州与藩国同时并存的典型区域。三个政治圈层的盈缩，依时局而定，在唐朝强盛时，统治中心南移，黔州都督府改为播州都督府，进而改为庄州都督府，经制州扩大到乌江以南，由原先的九州发展到十五州。天宝以后，唐朝渐衰，南诏兴起，屡犯“黔南”，于是向北收缩，庄州都督府改为播州都督府，退回黔州仍为黔州都督府，乌江以南的经制州又改为羁縻州。唐末、五代，中央王朝衰落，藩镇割据，南方形成“五代十国”，“诸酋分据其地，自为刺史”，经制州有名无实。宋朝建立，北方与辽、西夏、金对峙，抱定“北有大敌、不暇远略”的方针，对南方只图相安无事，将经制州大多废除，改为城邑或军，羁縻州依然如故，藩国增多。宋按山川形势分设为路，改唐代的黔中道为夔州路，将治所移至夔州（今重庆奉节），统四十九羁縻州及南平军、遵义军、遵义砦、邛水砦、安夷砦和婺川城。

乌江以北地区，邻近巴蜀、湖广，社会进步较快，且受中央王朝影响较深，唐代在此设立若干经制州，按内地州县治理。黔州黔中郡，户三千二百七十，口二万四千二百四，领彭水、黔江、洪杜、洋水、信宁、都濡六县，其地在今重庆市属酉阳、秀山、黔江、彭水及贵州沿河、务川等地。思州宁夷郡，户一千五百九十九，口一万二千十一，领婺川、思王、思邛三县，在今思南、德江、印江等地。费州涪川郡，户二千七百九，口六千九百五十，领涪川、扶阳、多田、城乐四县，在今思南、凤冈等地。夷州义泉郡，户二千二百四十一，口八千六百五十七，领绥阳、义泉、都上、宁夷、洋川五县，在今湄潭、凤冈、余庆、绥阳等地。叙州潭溪郡，户五千三百六十八，口二万七百三十八，领龙标、朗溪、潭阳三县，在今湖南新晃、溆浦及贵州铜仁等地。锦州卢阳郡，户二千八百七十二，口一万四千一百七十四，领卢阳、招谕、常丰、洛浦等五县，在今湖南凤凰、麻阳及贵州松桃、万山等地。奖州龙溪郡，户一千六百七十三，口七千二百八十四，领峨山、涓溪、梓董三县，在今湖南芷江及贵州三穗、岑巩、镇远等地。播州播川郡，户四百九十，口二千一百六十八，领遵义、芙蓉、带水三县，在今遵义、桐梓、正安等地。南州南川郡，户四百四十三，口二千零四十三，领南川、三溪二县，在今重庆南川及贵州道真等地。漆州漆溪郡，户八百七十九，口五千零四十五，领荣懿、夜郎、丽皋、扶欢、乐源五县，在今重庆綦江及贵州桐梓等地。唐朝兴盛时，曾在乌江以

南的兖州、矩州、庄州、应州、琰州、蛮州等地建经制州，国势衰落后皆降为羁縻州。如庄州，贞观三年(629)以南谢首领谢强地置，领石牛、乐安、新安、多乐、清兰、石城、南阳、轻水八县，圣历元年(698)移播州都督府于庄州，改为庄州都督府，景龙二年(708)将都督府还治播州，开元间降为羁縻州。宋代将设在“黔南”的经制州大都放弃，唯播州和思州时建时撤。唐末为了抗击南诏，募太原人杨端率罗、谢、令狐、成、赵等八姓兵驻守播州，子孙繁衍，势力日益强大，将附近各州吞并，后来演变为土司。思州于宋徽宗宣和四年(1122)改设婺川城及邛水、安夷二砦，后田氏兴起，番部长田祐恭上表“愿为王民”，复置思州，田氏逐渐侵占附近诸州，形成很大的势力，后演变为思州土司。

羁縻州是唐宋在边疆少数民族地区的一种特殊的行政建置，是实施“羁縻”政策的产物，故称为羁縻州或边州。《唐书·地理志·羁縻州》载：“唐兴，初未暇四夷，自太宗平突厥，西北诸蕃及蛮夷稍稍内属，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。虽贡赋版籍，多不上户部，然声教所暨，皆边州都督、都护所领，著于令式。今录招降开置之目以见其盛。其后或臣或叛，经制不一，不能详见。突厥、回纥、党项、吐谷浑隶于关内道者，为府二十九、州九十。突厥之别部及奚、契丹、靺鞨、降胡、高丽隶于河北者，为府十四、州四十六。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、西域十六国隶于陇右者，为府五十一，州百九十八。羌、蛮隶剑南者，为州二百六十一。隶于江南者，为州五十一。隶岭南者，为州九十二。又有党项州二十四，不知隶属。大凡府州八百五十六，号为羁縻云。”这就是说，在北方、东北、西北及南方的剑南道、江南道、岭南等邻近内地的地方，少数民族“声教所暨”，“稍稍内属”，于是以部落为基础设置羁縻州，以部落首领为都督、刺史等官，世袭其职。在西南地区，以剑南道(今四川)最多，“隶江南者，为州五十一”在“黔南”地区，隶于黔州都督府。《新唐书·地理志》记有牂州、琰州、庄州、兖州、应州、矩州、蛮州等五十一处，皆以部落为单位设置，如以东谢蛮首领谢元深之地置应州，以南谢首领谢强之地设庄州，以土酋谢法成之地设矩州，以“兖州蛮”赵君道之地设兖州，以西南蕃大酋长宋鼎之地设蛮州，以牂牁首领谢龙羽之地设牂州等等。牂牁大首领赵国珍抗击南诏有功，“护五溪十余年”，授黔州都督，官至工部尚书。宋代继续推行羁縻州制度，但因北方、东北、西北为辽、金、西夏占据，羁縻州仅在西南地区设立，《宋史·地理志》记载，仅存羁縻州二百余处，夔州路所属五十六羁縻州大抵在今贵州境内。范成大《桂海虞衡志·羁縻州峒》说：“自唐以来内附，分析其种落，大者为州，小者为县，又小者为峒。国朝开拓寢广，州、县、峒五十余所，推其雄长为首领，籍其民为壮丁。其人物犷悍，风俗荒怪，不可尽以中国教法绳治，姑羁縻之而已。”

羁縻州设在“近内地而邻边疆”的少数民族地区，处在内地与边疆的过渡区域，设置的前提首先是中央王朝有力量控制边境，即所谓“声教所及”，另一方面是这里的少数民族愿意归顺中央王朝，即“稍稍内属”，两者缺一不可。羁縻州设在靠近内地的边缘，从东北、北方、西北到西南构成一道“边墙”，将中央王朝控制的版图向外扩大一圈，是由“边”而“内”的过渡，形成我们前面所说的“第二圈层”。在行政建置上，羁縻州县与内地的州、县两级制完全一致，设立刺史、县令等官，所不同的是，内地的州、县官皆由朝廷任命、调遣，官不常任，而羁縻州的都督、刺史均由当地部落首领充任，他们“世袭其职，世守其土，世长其民”，实行“以土官治土民”，实际上是“土流并治”的演进形式。“择其通蛮情，习险阻、勇智而能服众者”为官，“树其酋长，使之自镇”，与诸葛亮“即其渠帅而用之”的政策一脉相承，但随着时代的发展逐渐制度化。羁縻州是“羁縻政策”的体现，对少数民族实行“分而治之”，将不同民族及同一民族的各部落分开治理，即“分析其种落，大者为州，小者为县，又小者为峒”，“以其部落列为州县”。羁縻州设立后并未改变其社会基础，仍保留原先的部落组织，与内地有很大差别，因而“不可尽以中国(指内地)之教绳治，姑羁縻之而已”，即所谓“齐其政，不易其宜；修其教，不易其俗”，虽然列为州县，仍实行“风俗统治”，朝廷对羁縻州的内部事务并不干预，一切事务均由部落首领决断，这就是“务在羁縻，不深治也”。羁縻州地广人稀，“寄治山谷，以三二百户为一州”，人皆由部落统率，不编入户籍，物产不丰，例不纳赋，只是朝觐时贡一些当地土特产，此即所谓“虽贡赋版籍，多不上户部”。羁縻州与中央王朝的关系比较松弛，仅以朝贡方式保持对中央王朝的隶属关系，其原则是“来者不拒，弃者不追”，部落首领进京朝贡，朝廷便以其地命名为某州某县，部落逃散或多年不贡便将其名号取消，故羁縻州的名称时有变动，如“黔南”的羁縻州到了宋代名称相同的不到一半，其余或改名，或取消，或新置。

唐宋时期，边疆少数民族兴起，纷纷建立民族政权，自雄一隅，没有纳入国家行政建置，与中央王朝的关系错综复杂，或臣或叛，时战时和，称臣纳贡者谓之“藩国”。西南地区，藩国先后崛起，西藏的“吐蕃”最先崛起，唐太宗时以文成公主嫁

松赞干布，与唐朝保持友好关系，但唐高宗永徽以后，吐蕃势力强大，不断对外扩张，与唐发生战争，对唐朝造成极大威胁。为了“西抗吐蕃”，唐朝极力扶植云南的“南诏”，封南诏首领为“云南王”，势力日益强大，自唐玄宗天宝以后，与唐发生了一百多年战争。贵州西部为“南诏东鄙”，“乌蛮”各部纷纷建立政权。“乌蛮”支系繁多，据彝文《水西地理城池考》记载，住在云南昭通的一支为乌蒙家，住在四川叙永的一支为扯勒家，住在云南镇雄的一支为芒部家，住在威宁的一支为乌撒家，住在“水西”的一支为阿者家，住在云南宣威的一支为古若格家，住在云南沾益的一支为阿佐赤家，住在云南东川的一支为阿于歹家，住在贵州普安的一支为阿旺仁家，住在贵州安顺的一支为播勒家，先后建立政权。《新唐书·南蛮传》记载，“昆明东九百里，即牂牁国也。兵数出，侵地数千里”，唐宪宗元和八年(813)上表请归还牂牁故地。其后，唐文宗开成元年(836)，“鬼主阿佩内附”，建立“罗施鬼国”，实为“乌蛮”阿者部所建，统治“水西”(鸭池河以西)千余年。唐武宗会昌中，“封其别帅为罗殿王”，其地当在今安顺地区，实为“乌蛮”播勒部所建政权。宋朝对西南各族的控制放松，出现众多“藩国”。《桂海虞衡志·志蛮》说：“区落连亘，接于西戎，种类殊诡，不可胜记。今志其近者，宜州外有西南蕃、大小张、大小王、龙、石、滕、谢诸蕃……南江之外者，罗殿、自杞等以国名，罗孔、特磨、白衣、九道等以道名……其外又有大蛮落，西曰大理，东曰交趾。”文中所说的大理、罗殿、自杞、交趾等皆以国名，称为“大理国”“罗殿国”“自杞国”“交趾国”等。

大理国在云南，交趾国在越南，在贵州西部的，除了罗殿国、自杞国而外，还有罗施鬼国、乌撒、毗那等民族政权。罗殿国为唐代所封，五代时日渐强盛，《旧五代史》载：“天成二年(927)八月乙酉，昆明大鬼主、罗殿王、普露静王、九部落各差使随牂牁、清州八郡刺史宋朝化等一百五十三人来朝，进方物，各赐官告。”宋代，“罗殿等处，乃成聚落，亦有文书公文，称守罗殿国王”，其地在今安顺地区。《元史·地理志》说：“罗殿国即普里部，元改普定府，后为普定路，辖安顺、习安、镇宁、永宁四州。”宋代史籍中累有关于自杞国的记载，《桂海虞衡志·志蛮》说：“南江之外者，罗殿、自杞等以国名。”《宋会要辑稿·买马》说：“广西买发纲马，多是西南诸蕃，罗殿、自杞诸国。”《文献通考·四裔考》对自杞的记载最详，称其“国王阿巴”，“有精骑万计”，“其人多深目长身，黑面白牙，以锦缠椎髻，短褐徒跣，戴笠荷毡”，当是“乌蛮”，地在今普安路。《元史·地理志》说：“爨氏叛唐，其地为南诏东郡，东爨七部落居之。”称于矢部，后为普安十二营。罗施鬼国即《新唐书》中所说：“昆明东九百里，即牂牁国”，“开成元年，鬼主阿佩内附”，因其“大部落有大鬼主”而称“罗施鬼国”，在黔西北地区，即水西安氏之祖，明初置贵州宣慰司。乌撒与罗施鬼国相邻，在今贵州威宁。《元史·地理志》说：“乌撒乌蒙宣慰司，在本部巴的甸，乌撒者，蛮名也……自昔乌蛮杂居之……后乌撒之裔折恕始强大，尽得其地，因取远祖乌撒为部名。”又有毗那，亦作比楼，《新唐书·南蛮传》载“龙朔三年，矩州刺史谢法成招慰比楼七千户内附”，《岭外代答·经略司买马》载“产马之国，曰大理、自杞、特磨、毗那”，其地在今织金，织金城亦称毗那堪。

大理、罗殿、自杞、罗施鬼国、毗那等与宋朝的联系主要是买马。马在古代战争中占有重要地位，故古书上说“兵之所恃在马”。宋与辽、西夏、金、元长期对峙，必须大量用马。《宋史·兵志》说：“然北方有事，而马政亦急矣”。北宋买马多在北方，专招吐蕃、回纥、党项之马，谓之“西马”。自赵明德踞河西以后，北方马市多废，“朝廷以乏马为忧”，不得已而开南方马市。起初在四川买马，谓之“川马”，先后在黎、雅、嘉、茂、泸、叙等州设买马场，地近四川的罗施鬼国常于泸、叙售马。《续资治通鉴》记载：“元丰间，乞弟既效顺，愿岁进马以见向化之心……政和末，始立定额，每岁冬至后，蛮以马来州，遣官视之，自江门寨浮筏而下，蛮官及放马者九十二人，悉劳飧之，帅臣亲与为礼。诸蛮从而至者凡二千人，皆以筏载白樵、茶、麻、酒、米、鹿、豹皮、杂毡、兰之属，博易于市，留三日乃去。马之值虽约二十千，然揆以银、彩之值，则每匹可九十余千。自夷酋以下，所给马值及散犒之物，岁用银帛四千余匹两，盐六千余斤。”宋室南渡后，北马马道断绝，“西马”罕至而“川马”不足，朝廷求马甚切，又开广西马市，所购之马称为“广马”。其实，“广马”并非广西所产，周去非《岭外代答·经略司买马》说：“产马之国，曰大理、自杞、特磨道、罗殿、毗那、罗孔、谢蕃、腾蕃等，每岁冬以马叩边。”云南是西南最大的产马地，向来以马著名，“大理马”尤著，《桂海虞衡志》说：“大理，古南诏也。地连西戎，马生尤著，大理马为西南之最。”然大理国遥远，宋朝怕生事端，不愿与大理直接交易，于是罗殿、自杞诸国皆贩马于大理而转卖广西，《岭外代答》说：“南方诸蛮马，皆出自大理国，罗殿、自杞、特磨岁以马来，皆贩之于大理者。”又说：“马产于大理国，大理国去宜州十五程尔，不得而通，故自杞、罗殿皆贩于大理而转于我。”罗殿、自杞在广西邕州横山寨、宜州等地博易，形成马帮，驮运大量土特产，每年换回大量金银、缙帛和食盐，促进罗殿、自杞经济发展和进步。“盐马贸易”加强了大理、自杞、罗殿诸国与宋朝的联系，同时加强了内地与边疆经济、文化交流，使西南诸蕃逐渐融入。

四、元明时期“土流并治，军政分管”

蒙古族兴于大漠，宋宁宗开禧三年(1206)，铁木真统一草原各部，建立蒙古汗国，尊铁木真为“成吉思汗”。宋理宗端平二年(1234)，蒙古灭金，窝阔台即汗位，与南宋进行了长达40年的战争。蒙古军在襄阳受阻后，采取迂回包抄的战略方针，大举进攻四川。淳祐十二年(1252)，蒙哥即大汗位，全力打通四川，进攻云南，灭大理国。蒙哥死后，忽必烈于景定元年(1260)自立为大汗，建元“中统”，忽必烈定都燕京(今北京)后，改年号为“至元”。至元八年(1271)，忽必烈取《易经》中“大哉乾元”之意，改国号为“大元”，将燕京改名“大都”，正式建立元朝。至元十三年(1276)，元军攻破南宋都城临安，结束了宋朝的统治。元朝在行政建置上最大的变化就是设立行省，确立土司制度，明朝大加恢拓，开启“土流并治，军政分管”的格局。

元朝幅员广大，汉、唐莫及，“并西域，平西夏，灭女真，臣高丽，定南诏，遂下江南，而天下一统”。其疆域“北逾阴山，西极流沙，东尽辽东，南越海表”，成为一个中央集权的“大一统”国家。在辽阔的疆土上，路、府、州、县不计其数，许多地方事务中书省难以管理，于是将全国划为几个大的政区，在每一政区设立“行中书省”，代行中书省的职权，从此有了“行省”的建置，简称为“省”。元朝将大都附近大片土地划归中书省直接管辖，称为“腹里”，包括今河北、山东、山西等地，其余地区分设十个“行省”，即岭北行省(蒙古高原及西伯利亚)，辽阳行省(大抵在今东北三省)，河南江北行省(今河南、安徽、苏北)，陕西行省(今陕西)，甘肃行省(今甘肃、宁夏)，四川行省(今四川、重庆)，云南行省(今云南及缅甸)，江浙行省(今苏南、浙江、福建)，江西行省(今江西、广东)，湖广行省(今湖北、湖南、广西)。今贵州之地，分属湖广、四川、云南三行省，因三省在此往来用兵，疆界时有变动。省为最高一级地方行政单位，“掌国庶务，统郡县，镇边鄙”，凡军事、政治、钱粮、兵甲、屯种、漕运无不统领，其下有路、府、州、县四级，十万户以上或冲要之地为上路，不及十万户者为下路，以路分统府，府下设州、县，府、州亦按人口多寡分为上、中、下三等，比之唐代的道、宋代的路管辖范围更广，职权更大，自此以后，以省统辖路、府、州、县的行政体系相沿不改。

为了适应大一统形势的需要，元代大修驿道，以大都为中心，把驿道修到各省，达于边疆，形成一个水陆交通的网络。修建驿道，旨在加强中央集权统治，主要功能是“通达边情，布宣号令”，使情报畅通，政令速行，能够“朝令夕至，声闻必达”，保证军事行动顺利进行，对全国各地实行有效统治。驿道由国家统一修筑、管理，将陆路与水道连接起来，陆站备有车、马、牛、驴，水站备有舟楫，辽东则设驛站，使各地交通千里无阻，从而达到“海宇会同”。驿道上设有驿、站、递铺，驿设驿馆、车马负责接待往来官员，站备有伏马、抬杠运输粮秣物资，铺则备有快马、铺兵，遇有紧急公文则按铺换马驰行，飞传羽檄，谓之“急递铺”。贵州地处湖广、四川、云南三行省之间，三省驿道干线在“贵州”(专指今贵阳一地)交会，使之成为“南来北往，东出西进”的咽喉重地，“贵州”一跃而为西南军事重镇，在此设立八番顺元宣慰司都元帅府。湖广通往云南的驿道与川黔、黔桂驿道交会，使原先横亘在三省之间的“奥区”成为连接西南三省的通途，提升了贵州的战略地位。从湖广通往云南的大驿道最为重要，此道起于湖北江陵(今宜昌)，南行经临江(洞庭湖口之岳州)、公安(湖北公安)至澧州(湖南澧县)，再经常德等地，在桃源向西南行，然后走辰州(湖南沅陵)、晃州(湖南晃县)入贵州，西经平溪(今贵州玉屏)、镇远、偏桥(今施秉)、麻峡(今麻江)、新添(今贵定)、“贵州”、普定(今安顺)、镇宁、永宁(今关岭)、普安(今盘县)入云南，过曲靖达于中庆(今昆明)。江陵是南方重要的水陆码头，溯长江而上可达夔州(今奉节)、万州、涪州(今涪陵)、重庆、泸州而达叙州(今宜宾)；顺江而下，可达岳州(今岳阳)、武昌、江州(今江西九江)，安庆而达集庆(今南京市)，沿驿道北上可达襄阳(今湖北襄樊)、南阳、郑州、顺德(今河北邢台)、保定、大都(今北京市)，将贵州纳入全国驿道网络。中庆是云南省会，有路经安宁、大理、邓川、永昌(云南保山)、瑞丽通往缅甸及东南亚各国，是一条国际通道。驿道将分属湖广、四川、云南三省的边缘地区连成一片，为后来贵州建省创造了重要条件。

在大一统的政治形势下，边疆的“藩国”已经不存，纳入了行省的管辖范围，唐宋时期的羁縻州制度也不适应中央集权的需要，于是在少数民族地区建立“土司”制度。土官统治被纳入统一的行政建置，根据其大小和地位作用，分别设置宣慰司、宣抚司、招讨司、安抚司、长官司，因其仍以土人为官，统治机构一律为“司”，故名“土司”。土司与羁縻州一脉相承，但已不再是“附则受而不拒，叛则弃而不追”的松散状态，土司授职，袭替“必奉朝命，虽在万里外，皆赴厥受职”。土司的名

号，统一由朝廷规定，并“以劳绩之多寡，分尊卑之等差”。土司负有“安民守土”之责，“额以赋役，听我驱调”，实为民族地区的一级行政机构，是土官制度发展的最高阶段。元代土司制度初立，各项制度未尽完善，其表现有四：其一，土、流虽然分置，但往往土流参半，路、府、州、县以流官掌印，土官佐贰，而宣慰司、宣抚司、安抚司又往往是土官掌印、流官佐贰；其二，土司级别规定不严，有些小的土司设为安抚司，而大土司时而升为宣慰司，时而降为安抚司，经制不一；其三，土司虽有贡赋、征调之制，但往往无常例可依，并未一体施行；其四，土司承袭之制尚不明确，一应任凭行省长官申报、处置。元代仅存八十余年，土司制度尚处于草创阶段。

元军进入贵州后，罗殿、自杞、罗施鬼国先后覆灭，思州为田氏统治，播州为杨氏统治，遂将羁縻州一律撤销，统一实行土司制度。最大的是八番顺元宣慰司都元帅府，下辖顺元路军民安抚司、八番九安抚司及管番民总管府，顺元路军民安抚司领蛮夷长官司二十二，在“八番”（今惠水）一地则设有程番、方番、大龙番、小龙番、卧龙番、金石番、罗番、洪番、卢番等九安抚司，管番民总管府辖金竹府、都云军民府和乖西军民府，领十一州、三十九蛮夷长官司。思州土酋田景贤归附后，设立思州军民安抚司，领蛮夷长官司五十二，并设有镇远府及十四州、一县。播州土酋杨邦宪附元，以其地设播州军民安抚司，领蛮夷长官司三十二和黄平府。新添葛蛮安抚司地域辽阔，从黔中绵延至湘黔边境，设有一百二十二蛮夷长官司。罗施鬼国平定后，以其地置亦溪不薛宣慰司，初隶湖广行省，后改隶云南行省。在“乌蛮”乌蒙、乌撒等部，设立乌撒乌蒙宣慰司，隶云南行省。罗殿国灭亡后，初设罗殿宣慰司，后改普定府，隶于曲靖路宣慰司。自杞国灭亡后，改普安路，隶于云南省曲靖等路宣慰司。

元朝的残暴统治激起了声势浩大的元末农民大起义，群雄并起，烽火遍地，以红巾军势力最大。红巾军分为两支，以淮河流域为中心的一支称为“北琐红巾”，以汉水流域为中心的一支称为“南琐红巾”。“北琐红巾”首领韩山童于至正十一年（1351）称“明王”，其子韩林儿于至正十五年（1355）称帝，国号“大宋”，改元龙凤，世称“小明王”。朱元璋为大宋政权元帅，打败陈友亮后，于至正二十四年（1364）称“吴王”，以至正二十七年（1367）为吴元年，次年定国号为明，改元洪武，定都应天府（今南京），挥师北伐，元顺帝退回大漠，结束了元朝的统治。

明初，云南尚在元封梁王巴匝刺瓦尔密统治下，自恃地险路遥，不肯投降。待全国形势稳定以后，朱元璋决定以武力征服梁王，洪武十四年（1381），命征南将军颖川侯傅友德、左副将军永昌侯蓝玉、右副将军西平侯沐英率三十万大军远征云南，主力自辰、沅入普定，分据要害，乃进兵曲靖，偏师自永宁经乌撒入云南，两路大军在曲靖会师，逼梁王决战，梁王全军覆没，数月即将云南平定。云南平定后，朱元璋最感忧虑的是“大军一回，云南又成孤悬”，若无后盾，“虽有云南，亦难守也”。洪武十五年（1382），设立贵州都指挥使司，并沿驿道遍设卫所，以军事控制贵州，稳定云南形势。贵州都指挥使司与贵州宣慰司同城，辖十八卫、两直隶千户所，隶于右军都督府。贵州卫和贵州前卫设在贵阳，拱卫贵州都指挥使司；贵阳以西设威清卫（今清镇）、平坝卫（今平坝）、普定卫（今安顺）、安庄卫（今镇宁安庄）、安南卫（今晴隆）、普安卫（今盘县），史称“上六卫”；贵阳以东，设龙里卫（今龙里）、新添卫（今贵定）、平越卫（今福泉）、都匀卫（今都匀）、清平卫（今凯里）、兴隆卫（今黄平），史称“下六卫”；在川黔滇驿道上，设永宁卫（今四川叙永）、赤水卫（川黔界赤水河）、毕节卫（今毕节）、乌撒卫（今威宁），史称“西四卫”；在湘黔边境设平溪卫（今贵州玉屏）、清浪卫（今镇远青溪）、镇远卫（今镇远）、偏桥卫（今施秉）、铜鼓卫（今锦屏）、五开卫（今黎平），隶于湖广都指挥使司，史称“边六卫”。卫所皆设在驿道要害地方，插入土司地区。

按军制，每卫额定 5600 人，辖前、后、左、右、中五千户所，有些卫增设守御千户所。千户所额定 1121 人，辖十个百户所，百户所额定 112 人，领总旗二，总旗领小旗五，小旗领兵 10 名。卫所官兵均带家眷，一人在军，全家同往，未成婚者由官府予以婚配，故 5600 人实为 5600 户，卫以下的建置称为千户所和百户所。官兵及家属均编入户籍，称为“军户”，在军服役者为“正军”，辅助正军料理生活者称“军余”或“余军”，军官子弟称“舍人”，统归卫所管理。军户世代为军，父子相承，不准脱籍，逃匿的人必须勾捕回卫所。卫所皆有屯田，寓兵于农，军食自贍，就地屯种，贵州各卫“三分守城，七分下屯”。屯田以百户所为单位，驻军处设堡，耕种地为屯，合称“屯堡”。屯地皆设“红牌”，其上有《屯田则例》，编成“鱼鳞黄册”，注明田土四至及顷亩。屯田所收粮食，作为屯军口粮的称为“正粮”，交纳的为“屯粮”，亦称“屯田籽粒”，数额依“样田”出产而定。军余可在卫所范围开垦耕种，计亩起科，称为“科粮”。卫所皆有特定区域，疆界与府、州、县严格分开，设有卫城、所城及屯堡。卫所自成体系，卫指挥使统管军政，指挥同知、佥事分管操练、屯田、巡捕、备御、出哨、戍守、漕运、军

器诸事，赋役由卫所摊派，月粮、食盐由卫所配给，设有卫学及军器所，实际上是一个军事行政合一的建置单位。卫所与府州县分属不同系统，卫属都指挥使司，府州县隶属于布政使司，卫所管“军户”，府州县管“民户”，卫所掌“屯田”，府州县管“民田”，谓之“军政分管”。

明代仍沿袭行省建置，将北京、南京周围一片划归中央管辖，北京附近一片称“北直隶”，包括今北京、天津、河北等地；南京附近一片称“南直隶”，包括今江苏、安徽等地，其余地方分设十三布政司。《明史·地理志》记载：“布政司十三：曰山东、曰山西、曰河南、曰陕西、曰四川、曰湖广、曰浙江、曰福建、曰广东、曰广西、曰云南、曰贵州。”山东布政司管今山东省及辽东，山西布政司管今山西省，河南布政司管今河南省，陕西布政司管今陕西省及宁夏、甘肃部分地区，四川布政司管今四川省、重庆市及贵州遵义地区，江西布政司管今江西省，湖广布政司管今湖北省和湖南省，浙江布政司管今浙江省，福建布政司管今福建省，广东布政司管今广东省和海南省，广西布政司管今广西壮族自治区，云南布政司管今云南省及缅甸，贵州布政司管今贵州省大部分。明代实行中央集权、地方分权制度，在每一省区建立布政使司、都指挥使司、提刑按察使司三套独立机构，谓之“三司并立”。布政使司为省一级行政机构，秉承、布宣朝廷各项政令，统领全省府州县及土司，掌管官户、民户及土民各项事务，直接对朝廷负责，故将十三省区称为十三布政司；都指挥使司为镇守一方的军事机关，统领卫所，分别隶于五军都督府；提刑按察司掌管司法、监察等事，隶属于都察院。三者各自独立，互相牵制，重大事务由三司会商处理。

在十三布政司中，前十二个都是洪武年间建，基本是在元代所建十个行省的基础上改制或分出，唯贵州布政司是永乐年间新建，是明代的第十三个布政司。贵州建省是以军事为先导，设卫所控制驿道和要害地方，插入土司地区，以改土归流为基础。永乐十一年(1413)，思南宣慰使田宗鼎与思州宣慰使田琛互相攻杀，不听朝廷劝阻，于是派镇远侯顾成以五万兵弹压，兵未动而将田宗鼎、田琛法办，以“妄开边衅，屠戮善良，抗拒朝命”之罪，将思州宣慰司、思南宣慰司废除，以二宣慰司之地设立八府。以都坪峨异溪、都素、黄道溪、施溪四长官司隶思州府，以蛮夷、水德江、沿河祐溪、思印江四长官司及婺川县之板场、木悠、岩前、任办四坑水银局隶思南府，以施秉、镇远金容金达、邛水一十五峒、偏桥四长官司及镇远州隶镇远府，以苗民、石阡、龙泉坪、葛彰葛商四长官司隶石阡府，以铜仁、省溪、提溪、大万山四长官司及鳌寨、苏葛棒、大崖土、黄坑等水银朱砂局隶铜仁府，以朗溪、乌罗、答意治古、平头著可四长官司隶乌罗府，以湖耳、亮寨、欧阳、新化、中林验洞、龙里、赤溪楠洞七长官司隶新化府，以潭溪、曹滴洞、古州、八舟、福祿永从、洪州泊里、西山阳洞七长官司隶黎平府。永乐十一年二月初二(即1413年3月3日)，以新设八府并贵州宣慰司及安顺、镇宁、永宁三州建立贵州布政司，贵州始为一省。“贵州”之名始于宋代，专指今贵阳一地，因布政司设在“贵州”，故名贵州布政司，从此，“贵州”便成为省名，而称贵阳为贵州省城。

贵州本不具备建省条件，论土地，大约只相当于今贵州省的十分之六，黔东八府与贵州宣慰司之间全靠驿道和卫所联系，根本无法与其他布政司相比；论人口，不及百万；论赋税，“虽名一省，实不如中州一大郡”，入不敷出，“仰给川、湖二省协济”；论社会，基本属于土司地区，新开八府仍辖长官司四十二。贵州建省并不是因社会经济发达，而是因战略地位重要。《黔记》说：“盖贵乃古罗施鬼国，地皆蛮夷，山多箐广，流水涵淳，土地贫瘠，通计民屯仅十四万石，为天下第一贫瘠之处，官戎岁给仰于湖广、四川二省，盖非都会之地……我朝因云南而从此借一线之路，以通往来。”这就是，驿道对贵州建省至关重要。元代从湖广通往云南的大驿道在“贵州”与川黔、黔桂驿道交会，使贵州战略地位提升，不但成为西南三省往来的必经之地，而且是云南通往内地的喉襟。明初大军远征云南，主力沿湖广通往云南的大驿道入云南，偏师亦沿川黔滇驿道经毕节、乌撒等地进军云南。朱元璋以战略家的眼光看贵州，认为贵州若不稳定，“虽有云南，亦难守也”。永乐十一年(1413)贵州设省，目的是“开一线以通云南”。贵州的战略地位极为重要，顾祖禹《读史方輿纪要·贵州方輿纪要序》说：“常考贵州之地，虽偏隅逼窄，然驿道所经。自平溪、清浪而西，回环于西北凡千六百余里，贵阳犹人之胸腹也，东西诸府犹人之两臂然。守偏桥、铜鼓以当沅、靖之冲，则沅、靖未敢争地；踞普安、乌撒以临滇、粤之郊，则滇、粤不能难也；扼平越、永宁以扼川蜀之师，则川蜀未敢争也，所谓以守则固也……如是而曰贵州蕞尔之地也，其然乎哉！”

贵州建省，是明代政治格局上的重要一着。明朝统一中国，实际上只占有半壁河山，长城以外为蒙古兀良哈、鞑靼、瓦剌三部控制，山海关外为女真三部所踞，天山南北仍为蒙古族所建的察合台汗国。两北直隶及山东、山西、河南、陕西、四川、湖广、浙江、福建、广东、广西早已开发，出现“地狭民稠”的状况，唯有云南、贵州“地广人稀”，尚待开发，因此，拓展

疆土、开发云贵成为当务之急，而云南边防的巩固必赖贵州，贵州建省已成必然，于是在永乐十一年(1413)设立贵州布政司。

明代沿袭土司制度，明初将元代所设土司进行归并、改制，建立四大宣慰司及百余长官司，洪武五年(1372)，水西宣慰使霁翠、水东宣慰使宋蒙古歹(宋钦)归附，太祖朱元璋令将水西、水东二土司合为贵州宣慰司，设司署于“贵州”城，领贵竹、水东、中曹、白纳、龙里、扎佐、养龙坑、底寨、乖西等十长官司，安氏亲领“水西十三则溪”，宋氏亲领“洪边十二马头”，黔中及黔西北广大地区为贵州宣慰司所有，因其地域辽阔，势力强大，战略地位重要，诏令“霁翠位各宣慰之上”，是贵州最大的土司。思州宣慰司领湖耳、潭溪、新化、欧阳、古州、亮寨、都坪峨异、施溪、黄道溪、龙泉坪、石阡、葛彰葛商、洪州泊里、曹滴洞、福禄永从、八舟、中林验洞、龙里、苗民、西山阳洞、赤溪湍洞等二十二长官司，其地在今岑巩、玉屏、万山、石阡、凤冈、黎平、锦屏、榕江、从江等地。思南宣慰司领水德江、思印江、蛮夷、沿河祐溪、朗溪、乌罗、答意、治古、平头著可、铜仁、省溪、大万山、镇远溪洞金容金达、施秉、偏桥、邛水十五洞等十七长官司，其地在今铜仁市境和黔东南州境。播州宣慰司领安宁安抚司、黄平安抚司、草塘安抚司、瓮水安抚司及播州、真州、余庆、白泥、容山、怀远、宣化等长官司，其地在今遵义市及黄平、凯里等地。定番(今惠水)一地，设有程番、小程番、大龙番、小龙番、卧龙番、方番、罗番、洪番、金石番、上马桥、卢番、韦番、卢山、木瓜、麻响、大华等十六长官司。普定卫领西堡、宁谷、十二营、康佐、顶营、募役六长官司。龙里卫领平伐、大平伐、小平伐长官司。新添卫领把平、新添、丹平、丹行、羊场等长官司。都云安抚司领都匀、邦水、平浪、平州六洞、合江州陈蒙烂土、九名九姓独山州等长官司。平越卫领乐平、平定、丰宁上、丰宁下、天坝等长官司。此外，还有乌撒土府普安安抚司等。

明代土司制度日臻完备，在政治、军事、经济、文化及任职、替袭、朝贡、赏赐、赋役各方面都有明确规定，首先，将土司纳入统一官制，比照流官，自从三品至从九品，按职位高低定品级，如宣慰使为从三品(低于布政使而与布政司参议、参政相当)，安抚使为正五品(低于知州而高于州同)，长官司长官为从六品(低于知州而高于知县)，同为朝廷命官。其二，“文武相维，比于中州”，土司亦有文、武之分，文职隶于布政司而属吏部封验司，武职由卫所领而属兵部武选司。其三，“承袭有制，并有号纸信符”，承袭之权握在中央，非有朝命不得承袭。土官替袭，预先勘定，造册在官，经布政司、都司核夺，然后起文送部，朝廷认可方能任职，以示“驾馭之权”。任职须以号纸为凭，注明替袭职务和日期，并发给信符，阴符交土官收管，阳符由布政司、都司收藏，阴阳符勘合方可生效。其四，教化为先，不入学者不听保袭，入学读书习礼是土司替袭的必由之路。借以“变夷俗之陋，杜争夺之源”。土司子弟应送儒学读书，“使之知君臣父子之义”，未经儒学教化者不准袭职。其五，额以赋税，定朝觐、进贡之法，贡、赋、朝觐皆有定制。土司三年必须进京朝觐，贡以当地特有稀罕之物，额定赋税，“务从宽减”，回赐亦有定制，“以示怀柔远人之道”。其六，定“征调之法”，土司负有“附辑诸蛮，谨守疆土”之责，战时听从征调，为朝廷“奔走如命”。土流有别，文武有序，官品与流官比同，替袭任免取决中央，兴教化、定赋役、供调遣，使土司成为中央王朝对少数民族进行统治的有力工具，并日益向流官靠拢。

“土流并治”以流官为主，土官为辅，以流官驾馭土官，根据政治需要“改土归流”，不断扩大流官统治。思州、思南二宣慰司，地控川、湘、黔边境和西南大通道，不听号令，造成梗阻，最先实行“改土归流”。这次改流并未大动干戈，采取改大不改小的方针，将二宣慰司废除改设八府，所属四十二长官司依然保留，贵州建省后陆续改设州县。贵州建省的过程实为“改土归流”的过程。永乐十三年(1415)，将普安安抚司改设普安州；宣德六年(1431)，改福禄永从长官司为永从县(今从江)；宣德九年(1434)以新化府地狭民稀并入黎平府；正统三年(1438)，将答意、治古二司废除，仅存乌罗、平头著可、朗溪三司，不足以立府，遂将乌罗府并入铜仁府；正统九年(1444)改施秉长官司为施秉县；弘治七年(1494)，改思印江长官司为印江县，改镇远溪洞金容金达长官司为镇远县，改九名九姓长官司为独山州，改麻哈长官司为麻哈州(今麻江)，改清平长官司为清平县(今凯里)，并开设都匀府以统三州。隆庆二年(1568)移程番府入省城，次年改为贵阳府。万历年间，“改土归流”进入高潮。万历十四年(1586)，以贵竹、平伐二长官司地设新贵县，以“八番”(今惠水)土司地设定番州。万历二十九年(1591)平定播州杨应龙之乱，废除播州宣慰司，以其地分设遵义、平越二府，遵义属四川，平越属贵州。同年，改真州长官司为正安州，改遵义长官司为遵义县，设立桐梓、仁怀、绥阳三县，皆隶于遵义府。改黄平安抚司为黄平州，改瓮水安抚司为瓮安县，改余庆长官司为余庆县，改草塘安抚司为湄潭县，皆隶于平越府。平越府划归贵州后，黔东六府与贵州宣慰司连成一片。同年改龙泉坪长官司为龙泉县(今凤冈)，属石阡府。万历三十年(1592)，升安顺州为安顺府，领镇宁、永宁、普安三州。万历三十三年(1605)，

改水德江长官司为安化县(今德江),隶思南府。万历三十六年(1608),割定番州边地置贵定县,隶贵阳府。万历四十年(1612)改金竹安抚司为广顺州,隶贵阳府。崇祯三年(1630)平定“屠安之乱”,割安氏“水外六目”之地设镇西、敷勇二卫,次年废除水东宋氏,以其亲辖地“洪边十二马头”改设开州(今开阳),贵州宣慰司自此衰落。至明末,贵州布政司领思州、思南、铜仁、镇远、石阡、黎平、都匀、贵阳、平越、安顺十府,并镇宁、永宁、普安、独山、麻哈、定番、广顺、开州等八州及永从、施秉、印江、镇远、铜仁、清平、新贵、瓮安、余庆、湄潭、龙泉、安化、贵定十三县。

五、清代贵州行政建置“渐比中州”

清朝建立后,实行高度中央集权,加强对地方的统治。废除了明代“三司并立”的制度,以巡抚为各省的军政长官,统管军事、政治,加兵部侍郎、都察院右副都御史衔,称为“抚军”“抚台”“抚院”,并亲领“抚标”二营,布政司降为专管民政的机构。为了控制各省,在二三省或大省之上设总督,总揽辖区内的军政大权,加兵部尚书、都察院左都御史衔,亲领“督标”四营,称为“制军”“制台”“总制”。总督、巡抚皆是“封疆大臣”,受命于皇帝。云贵总督统管云南、贵州两省。四川设总督而不设巡抚。省之下设道、府、州、县。道为省的派出机构,巡视有关府州,府领州县。州分两种,直隶州属省,不领州县,散州与县同级而稍高。在民族地区设厅,直隶厅由省派官管理,其余各厅由府同知或通判分驻。

清代废除卫所制度,绿营兵按标、协、营、汛四级设置,是单纯的军事组织,没有行政职能。清初裁卫并县,康熙十年(1671)将龙里、清平、平越、普定、都匀五卫改设为县,裁安庄卫并入镇宁州,黄平千户所并入黄平州。康熙二十二年(1683),将原属湖广的平溪、清浪、镇远、偏桥四卫划归贵州,镇远卫并入镇远县,偏桥卫并入施秉县,平溪卫改设玉屏县,清浪卫改设青溪县。康熙二十六年(1687),将新添卫并入贵定县,定南所并入普定县,普安卫并入普安州,乌撒卫并入威宁府,以贵州卫、贵州前卫合设贵筑县,以镇西卫、威清卫合设清镇县,以敷勇卫及修文、息烽、濯灵、袁远四所设修文县,平坝卫改设安平县,安南卫改设安南县(今晴隆),毕节、赤水二卫改设毕节县。裁卫并县后,结束了“军政分管”状态。

崇祯三年(1630)平定“奢安之变”,贵州宣慰使安位出降,水东宋氏土司废除,水西安氏退回水西(鸭池河以西),顺治十六年(1659),宣慰使安坤归顺清朝,册封为水西宣慰司宣慰使。顺治十七年(1660),平西王吴三桂奏:“贵州水西土司安坤久蓄异谋,近闻刑牲祭鬼,将为不轨,又马乃土司龙吉兆兄弟、私受李定国伪敕,缮器称兵,逆形已彰。臣念水西、马乃为用兵要略,未可容其窥视梗阻,臣欲为先发制人之策,乘其未动,早为剿平,以清时腋之患。又乌撒土司安重圣等,阳顺阴逆,中怀叵测,应如所请,悉心筹划,相机歼剿。”康熙三年(1664),吴三桂以明将常金玉、皮熊潜入水西为由,统云南十镇兵入水西,三路会剿,持续一年,将水西、乌撒平定。次年奏请将水西改设大定府、平远府(今织金)、黔西府,后又将乌撒改为威宁府。康熙二十六年(1687),改大定、平远、黔西三府为州,隶于威宁府。雍正七年(1729),升大定为府,降威宁为州,与平远州、黔西州、毕节县隶大定府。至此,思州、思南、播州、贵州四大宣慰司均已不存,仅存数十长官司。

从雍正四年(1726)到雍正九年(1731),清王朝在云南、贵州、广西及四川、湖南边地,进行了一次大规模的“改土归流”,史称“西南夷改流”。这次“改土归流”之目的,在于强化中央王朝在西南少数民族地区的统治,削弱土司势力,消除梗阻,有效治理“边夷”,云贵总督鄂尔泰在奏章中指出:“云贵大患,无如苗、蛮,欲安民,必先制夷;欲制夷,必改土归流。”对“西南夷改流”,不能简单地理解为“废革土司,改设流官”,更不能认为这次改流“悉将土司废革”,而是一次以“改土归流”为中心的政治变革与社会变革。鄂尔泰认为,明代实行“土流并治”,是因地属边徼,入版图未久,苗蛮所踞,故令土官为之铃制,自明以来已数百年,若再沿袭旧制,任土司暴虐横行,“以苗治苗”无异乎“以盗治盗”,“若不铲蔓塞源,纵兵刑财赋事事整饬,皆治标而非治本”,为了长治久安,必须“改土归流”。改流的第一要务是削弱土司,鄂尔泰在《正疆界土流疏》中说:“改土归流,原属正务。但有应改者,有不应改者;有可改可不改者……有必应改者而不得不缓改者,有不可不改而不得已竟改者。审时度势,顺情得理。”故改流后仍存在许多土司,另一方面则将“化外”之地纳入流官统治。“改土归流”的另一要务是“归并事权”,根据“苗疆多与邻省犬牙交错”的情况,调整云、贵、蜀、粤四省边界,使事权归并,便于治理。“改土归流”必须改变土司赖以建立的社会基础,使其“地小势分,不能为害”,最终成为“悉为衣冠礼义、户口贡赋之区”,使“夷民”成为如同内地的“编氓”,编入户籍,征收赋税。

云南、贵州、广西情况不同，分别采取不同的改流方针。鄂尔泰在《改土归流疏》中说：“查云南土官，多半强豪，所属苗众，悉听其指使，残暴横肆，无所不为。”故采取“先革土司，后剿俾夷”的方针，重点是东川、乌蒙、镇雄诸土府，至于澜沧江以西车里、缅甸、老挝诸土司，事涉边境，不宜改流，此即所谓“江内宜流不宜土，江外宜土不宜流”。广西多土府、州、县、峒、寨，分隶南宁、太平、思恩、庆远四府，岑、黄等大姓所管土目无数，故采取“先改土司，次治土目”的方针。湖广接黔边地，原有永顺、保靖、容美、桑植四大土司，横亘于黔、楚之间，且与贵州苗疆毗邻，“腹地不应设土司”，应将此四大土司改为州县。对于贵州，鄂尔泰在奏章中说：“至于黔省土司与滇省异。一切凶顽，半出寨目，因地制宜，更须别有调度。”又言“贵州土司单弱，不能管辖，故苗患更大。”魏源在《雍正西南夷改流记》中写道：“贵州土司向无钳束群苗之责，苗患甚于土司，而苗疆四周几三千余里，千有三百余寨，古州踞其中，郡砦环其外。左有清江可北达楚，右有都江可南通粤，皆为顽苗盘踞，梗隔三省，遂成化外。如欲开江路以通黔、粤，非勒兵深入，遍加剿抚不可，此贵州宜治之边夷也。”自明以来，贵州四大土司先后已被废除，若干安抚司、长官司已改为州县，唯有处在苗疆的苗民向来不受土司管束，亦无流官统治，“梗隔三省，遂成化外”，因此“苗患甚于土司”，“一切凶顽，半出寨目”，改土归流的重点是“开辟苗疆”，将“化外之地”纳入行政建置。

开辟苗疆，首在用兵，诚如《雍正西南改流记》所说：“其治黔边诸夷也，首尾用兵，凡五六载，终于古州，而始于广顺也。”开辟苗疆的重点是黔东南“苗家腹地”，其次是川黔楚毗连的松桃地区，凡属“生苗”（未受“王化”者谓之生苗）之区一律纳入统治。雍正四年（1726），广顺州长寨苗民因“不容安设营汛”聚众反抗，威宁总兵石礼哈决定派兵进剿，而大定副将丁士杰认为“三不可剿”，云贵广西总督鄂尔泰则以“三不可不剿”驳斥，雍正皇帝批曰：“仲苗强悍不法，积习久矣，若不少加惩戒，恐非恩德可以威化者。”于是以兵平定，派贵阳府同知分驻其地，设长寨厅，揭开了“开辟苗疆”的序幕。雍正五年（1727），楚、黔、粤三省交界处“谬冲花苗”举事，镇远知府方显上《平苗事宜疏》云：“黔省故多苗，自黎平府以西，都匀府以东，镇远府以南皆生苗，广袤二二千里，户口十余万，不隶版图。”主张“先抚后剿”，而鄂尔泰则认为应“先剿后抚”，遂于雍正六年（1728）进兵八寨，以后进后大小丹江、清江、古州，前后五六年，以兵威征服苗疆，先后设立都匀府八寨厅（今丹寨）、丹江厅（今雷山）、都江厅（今三都）、镇远府台拱厅（今台江）、清江厅（今剑河）、黎平府古州厅（今榕江）、下江厅（今从江）。雍正八年（1730），平松桃“红苗”后，将铜仁府正大营同知移驻松桃，改为松桃厅，后升为松桃直隶厅。又在安顺府设归化厅（今紫云）、郎岱厅（今六枝），在大定府设水城厅（今水城），在遵义府设仁怀厅（今仁怀），全省各地尽入版籍。

鉴于“苗疆多与邻省犬牙交错”，滇、黔、蜀、粤四省鞭长莫及，难以治理，必须重新勘定四省疆界，归并事权，以便治理“边夷”，雍正五年（1727）诏谕重划四省疆界。东川、乌蒙、镇雄土府，属四川而距成都八百里，至滇省城仅四百里，应将东川、乌蒙、镇雄三府改隶云南。遵义府地近贵州而隶四川，四川因地遥难以控制，而贵州又无权管理，明末平播之役，因事权不一，两省纷争不休，以致贻误战机，使战事持续数年，宜将遵义府及所属州县改隶贵州。永宁（今四川叙永），土司属四川，而卫所属贵州，永宁安抚司已改设为县，永宁卫并入永宁县，故将永宁划归四川。黔粤两省地界毗连，广西泗城府、西隆州地跨红水河两岸，土目互相仇杀而两省官员互相推诿，以致许多积案长期拖延不结，故鄂尔泰奏请“黔粤两省当以大江分界，江以北属黔，江以南属粤”，将西隆州之罗烦、册亨等四甲及泗城府之长坝、罗斛等十六甲划入贵州，设永丰州（后改贞丰州）治理，隶南笼府（后改兴义府），今贞丰、册亨、望谟、罗甸均由广西划入。荔波县原属广西，雍正十一年（1737）划属贵州都匀府。贵州与湖广边界历来不清，黔东各府属贵州，而平溪、清浪、镇远、偏桥、铜鼓、五开六卫及天柱千户所属湖广，且多府卫同城，不便治理。康熙二十二年（1683）将镇远卫、偏桥卫划归贵州，镇远卫并入镇远县，偏桥卫并入施秉县，隶于镇远府和石阡府。雍正五年（1727）又将平溪卫改为玉屏县，清溪卫改为青溪县，改隶贵州思州府；将五开卫改为开泰县，铜鼓卫改为锦屏县，改隶贵州黎平府；又将原属湖广的天柱县划归贵州。至此，贵州的疆界确定，至今不改。

雍正“改土归流”将一些反叛、不法土司永远革除，将无嗣或不能治理地方的土司停袭废止，先后裁除二安抚司和二十五长官司，仍存在副长官司六十四。对现存土司，采取“分其权，削其地”的政策，将长官司分为正司、副司，如将中曹长官司分为中曹正司、中曹副司，将白纳长官司分为白纳正司、白纳副司，原三十余长官司变成了六十四个正、副长官司，权力分割，辖地缩小，变成了州县所管里甲一级行政单位。又将一些长官、副长官改为土弁（土千总、土把总之类武职）、土舍（土里目、土外委、土舍等乡官），作为州县官直接支配的差使，负责守土、征赋。水西改流后，设立大定府及威宁、黔西、平远（今织金）三

州，保留土目八十五家。泗城土府废除后，仍存亭目数十百家，划入贵州的亭目有八十六处。土舍、土目、亭目所管之地，相当于现在的行政村。为了有效驾驭土司，严格土司考成制度，使之履行纳贡、征赋、保境安民的职责，有功者加官晋级，无所作为者降职削地，放纵苗民、危害地方者拿办治罪。

苗疆设厅后，首先设镇、协、营、汛加强防范，弹压苗疆。设古州镇总兵控扼都匀、黎平二府，辖本标三营、清江协、都匀协、上江协及黎平营、荔波营、丹江营；设镇远总兵控扼镇远、铜仁、思南三府，辖本标三营、铜仁协、松桃协及台拱营、丹江营、思南营、黄平营、天柱营、石阡营；在黔西南设安义镇总兵，在黔西北设威宁镇总兵，严密军事控制。又在苗疆安设屯堡，如古州厅设左右二卫，共有四十堡，安屯军二千四百余户；台拱厅亦设两卫，领二十堡，屯军一千七百八十六户；八寨厅设一卫领十一堡，屯军八百一十户；丹江厅设卫领十二堡，屯军八百三十余户；清江厅设左右二卫，领二十二堡，屯军一千九百五十户；凯里卫领十三堡，屯军一千零三十六户；松桃厅设石岷卫，领十九堡，屯军九百五十户。苗疆原无土司管辖，设厅后增设若干土弁、土舍，如台拱厅设有四个土千总、四个土把总，清江厅设七土千总、六土把总；八寨厅设三土把总；都江厅设二土千总；古州厅设六土千总、二土把总；下江厅设一土千总、一土把总。在苗疆推行保甲制度，其法是“上户立一牌头，十牌立一里长，十里立一保正，其村落畸零及熟苗、熟僮亦一体编排”，并规定苗民一律造报户口清册，编入保甲，苗民无姓氏者由官府取姓名，编户后皆纳赋税。

“改土归流”是一大政治变革，将长期实行的“土流并治”逐步改变为统一的政治制度。“改土归流”实际上在明代已经开始了，思州、思南二宣慰司改流首开其端，接着是将长官司陆续改为州县，万历年间播州宣慰司改流掀起一次高潮，明末清初将贵州宣慰司改流后已无大的土司。雍正“西南夷改流”是一次规模巨大的政治制度改革，涉及云南、贵州、广西、湘西各地，在整个西南地区结束土司统治，在行政建置上与内地趋于一致。贵州建省标志贵州已不再是“边地”，而被视为明代十三个布政使司之一，行政建置应当与内地一致。清王朝认为“今日腹地土司不可置，亦如封建之不可行”，这次改流后虽然残存数十长官司，但在“分其权，削其地”的政策下，实际降为州、州以下的一级行政组织，相当于里甲。贵州“改土归流”的重点是“开辟苗疆”，将原先既不属流官又无土司统治的“化外之地”纳入行政建置，设“厅”管理“苗疆”事务，称为“理苗厅”。经此一变，全省行政建置“渐比中州”，与其他省区基本一致。清末，全省设贵阳、安顺、都匀、兴义、大定、遵义、思州、思南、铜仁、镇远、石阡、黎平十二府及平越直隶州、普安直隶厅、松桃直隶厅，并有十三州、十一厅、三十二县。民国初年将府、厅、州一律改设为县，与全国的行政建置完全一样。

“改土归流”又是一大社会变革，摧毁了土司统治的社会基础，使封建领主制土崩瓦解，为地主制经济的发展开辟道路。土司“世有其土，世长其民”，人口和土地都为土司所有，造成很大弊端，严重阻碍社会发展。土地属于土司，非经土司允许，任何人不得开垦、耕种，致使“膏腴数百里土地无人敢垦”，大量荒废。土司的土地禁止买卖、典当、租佃，只能由其土民耕种，任凭土司“多端科派”，兰鼎元《论边省苗蛮事宜疏》说：“愚闻黔省土司，一年四小派，三年一大派，小派计钱，大派计两。土民岁输土徭，较汉民加多十倍。”《大定府志》记载：“苗人佃种土司之田，岁上牛马猪鸡以为年利年租。土目有婚丧事，又量纳银赋、食物，谓之红白扯手。至于强而暴者，科敛其苗而使之，佃户不堪其扰。”在土司制度下，土民实为土司的奴仆，没有独立的人格，没有人身自由，不能随意迁徙，《论边省苗蛮事宜疏》说：“土司一日为子娶妇，则土民三载不敢婚姻。土民一人犯罪，土司缚而杀之，其被杀者之族，尚当敛银以奉土司六十两、四十两不等，最下亦二十四两，名曰玷刀银。”土司统治不依国法，胡作非为，“甚至取其牛马，夺其子女，生杀任性，土民受其鱼肉，敢怒而不敢言”。改土归流后，土地为国家所有，人们可进入土司地区开垦、耕种，“客民”（清代进入贵州的汉族移民）大量涌入，或购田置土，或租佃土地，大量荒山荒地开发出来，地主制经济迅速发展。土司治下的“土民”人身获得解放，不再是土司的奴仆，一律编入户籍，成为普通百姓，可以迁徙，可以自由谋生。开辟苗疆后，原先属于氏族、家族、村寨的公有土地，变成苗民私有，亦可买卖、典当、租佃，社会向前发展。在苗疆设立书院、义学，开设“苗科”，文化教育逐渐兴起。氏族社会解体，封建领主制破坏，地主制经济发展起来，社会发生了巨大的变化，故魏源在《雍正西南夷改流记》中说：“一时之疮痍，百世之恬熙”，“功在西南，至今百年享其利。”

雍正“西南夷改流”，客观上推动了国家的统一，促使社会进步，但以武力开辟苗疆，苗民惨遭杀戮，留下了民族仇恨的

严重后果，雍正“改土归流”，并非如统治者所说的“一劳永逸”，而是加深了民族矛盾，事隔六十年，即乾隆五十九年(1794)，在松桃爆发了石柳邓、吴八月起义，直到嘉庆元年(1796)才平息下来。嘉庆二年(1797)，在南笼府又爆发了韦朝元、王囊仙起义，烽火燃遍黔西南，战事持续一年之久。咸丰三年(1853)，布依族杨元保在独山举起义旗，揭开了咸同贵州各族人民大起义的序幕。咸同大起义是贵州历史上规模最大、时间最长、影响深远的一次大起义，参加起义的有数十支“苗军”和“号军”，“苗军”为少数民族起义队伍，“号军”则以汉族为主，分为“红号”“黄号”“白号”数支，“苗军”与“号军”互相配合，协同作战，造成很大的声势。苗族起义最多，黔东南有张秀眉起义，黔南有柳天成起义、潘名杰起义、岩大五起义，黔西北有陶新春起义。布依族有杨元保起义，侗族有姜映芳起义，回族有张凌翔、马河图起义，水族有潘新简起义，烽火遍地，扫荡全省，使贵州“几无完土”，直到同治十一年(1872)才平息下来。咸同大起义是对雍正“改土归流”的回应，以新辟苗疆最为激烈，极大动摇了清王朝在贵州的统治，并激发起反封建的革命热情，使贵州在戊戌变法、辛亥革命中都走在时代前列。