

改流与守边：民初滇西改土归流中弹压委员的作用

郭 嘉

四川大学历史文化学院，四川 成都
Email: 185889314@qq.com

收稿日期：2020年10月8日；录用日期：2020年10月21日；发布日期：2020年10月28日

摘 要

清末民初，云南西部边陲既有土司在内大权独揽，又有列强在外觊觎环伺。为缓解内忧外患的紧张局势，滇西地区出现了继清初之后又一次改土归流的高潮，弹压委员随之在各个土司地区走马上任。弹压委员以守卫边境和改土归流为宗旨，施行边政改革，有效地安定了边境地区的社会秩序，促进了土司地区的社会发展。弹压制度因其上承土司大权，下接县制新政，过渡性质尤为明显，同时也会受到多方因素的牵制。在滇西土司地区改土归流的过程中，弹压委员所扮演的角色非常重要，一定程度上完成了守边固围的任务，推动了西南地区近代化的进程。

关键词

弹压委员，改土归流，滇西地区

The Bureaucratization of Native Officers and Keeping the Border: The Function of the Suppressing Officials in the Bureaucratization of Native Officers at the Beginning of the Republic of China

Jia Guo

School of History & Culture, Sichuan University, Chengdu Sichuan
Email: 185889314@qq.com

Abstract

At the end of the Qing Dynasty and the beginning of the Republic of China, there were chieftains coming into power and at the same time the foreign enemy coveting. In order to alleviate the tension of internal and external troubles, the west of Yunnan meets a climax after the early Qing Dynasty. The suppressing officials were on the administration and played an important role. With the aim of guarding the border and changing the land to flow, the projectile pressure committee carried out the border policy reform, effectively stabilized the social order in the border area and promoted the social development of the chieftain areas. Because of the power of chieftain and the new policy of county system, the transitional nature is especially obvious, and it will be restrained by many factors at the same time. From the chieftain area to the official local administrative units and the different officials, which is dominated by the suppressing officials, it is essentially the process of establishing and stabilizing the central authority in the chieftain area. In this process, the suppressing officials have completed the task of keeping the border and promoting the modernization in the west of Yunnan.

Keywords

The Suppressing Officials, The Bureaucratization of Native Officers, The West of Yunnan

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

雍正年间，鄂尔泰将西南地区的大土司逐一改流，对地方暂时不构成威胁的小土司和偏远地区的土司保留了下来。而到清末民初，被保留的土司对于域内政局动荡、边境危机四伏，有弊而无一利，这些土司便成为清末民初改土归流的主体。改土归流往往以“废土”或“设流”告终，然而，从光绪中晚期到北洋军阀统治结束为止，西南土司地区的改土归流经历了一段由弹压委员主导的过渡时期，这一时期非“土”非“流”，在改土归流的百年历程中昙花一现，却在近代化进程中独树一帜。广西、云南、四川、贵州等地区在清末民初，均派驻弹压委员，对土司地区进行改土归流，而滇西地区与缅甸交界，是边境的重要门户，应对边疆危机、管理边疆秩序是滇西土司地区改土归流的重中之重，亦是滇西弹压制度有别于广西、四川的独特所在。滇西土司地区弹压委员之于边疆守卫的重要意义，凌云忠在《清末民初云南沿边山区的弹压委员——历史人类的考察》一文中对此进行了详细地论述：以云南山地地理格局和历史政治地理态势的特殊性为背景，论述了云南土司地区在边境危如累卵之时，弹压委员的设置对于强化边疆治理和开发、宣誓国家主权具有至关重要的作用。该文将重点放在了云南土司地区弹压委员的设置过程及对边疆治理的意义上，而鲜少提及弹压委员对边疆土司地区的社会改革[1]。弹压委员虽属于过渡性质，但在边境秩序的重构和加强方面，必须要对原先积弊的土司制度加以利用或者改革，才能起到维持稳定的作用。清末民初的改土归流已不再只限于行政建置的变革，对于内忧外患的滇西土司地区而言，边界守卫和边政改革应是同等重要的。因此，本文在对滇西弹压制度进行梳理的过程中，着重分析弹压委员在由“土”到“流”的过程中，对于滇西土司所推行的社会改革，及其产生的相关影响。

2. 内忧外患与改土归流

云南地区地处横断山群，山区密林广布，瘴气尤为严重，内地官员若非贬官，极少愿意来此就任，因此，“以夷治夷”的土司制度并没有因清中后期的改土归流而终止。土官不仅是朝廷在地方权力的代理人，也是土司地区的“土皇帝”。晚清政府兵力短缺，财政空虚，只能任由土官在地方作威作福，虐待土民，云南的腾越土司“呆昏侈虐，则推十合一，怙恶惟钧”^[2]土民畏于土官权势“相率携男负女逃缅境以如英者”^[3]，苦不堪言；边地官员“请奏速改土司，酌设流官，以除乱本”^[4]。土民怨声载道，地方官吏义愤填膺，土官荼毒已搅乱了正常的地方秩序，“欲安民，必先制夷；欲制夷，必改土归流”^[5]。

土司制度已是积弊颇深，然而边境外患更使滇西土司地区雪上加霜。滇西的腾越地区与缅甸交界，其所属的芒市、盏达、勐卯、遮放等土司地区与缅甸境内的蛮莫、木邦和孟艮土司相连，腾越土司占据了入缅的重要陆路通道，通过金沙江又可船行至缅甸新街，可谓边境的重要门户。但是，腾越边界地形基本无险可守，边塞虎踞关、巨石关、万仞关等不过虚有其名，云南地方官对腾越土司的“化外之地”弃之不理，边境仅在永昌城和南甸两处驻兵，戍边防卫形同虚设，边境管控松懈，摩擦时有发生，边境土司“或内地相争，或为中国征伐，或被缅甸与邻邦人入寇。时而称尊中国，时而背中服缅，时而复向中缅称臣纳贡”^[6]，也有边地土民若难堪繁重赋役，则大批迁往缅甸，或重罪土官为躲避制裁，潜逃缅甸。边境土司经常摇摆于中缅之间，清廷对此难以管控，边境问题日益恶化。

十九世纪以来，列强利用西南土司地区边政废弛，边界管理松懈，以临界的南亚、东南亚为前哨，采用武力和拉拢手段，掠夺资源特权，蓄意挑起叛变。土官暗通款曲，土民“铤而走险，辄酿外交”。清廷畏惧列强船坚炮利的进攻和毫无节制的赔偿，“传谕边民，但与(外军)理论，勿令越界，不可开仗启衅”^[7]，不平等条约的特权本就将西南地区置于列强的势力范围之下，然而为了“固围守边”，不得不着手改革土官边政，“流官一设，则名正言顺，可以杜绝覬觐也。且诸土司庇我宇下，亦有辞可执以谢之矣”^[8]，如此，可将土司地区纳入地方控制，进而强化边境管理。但是，在清末民初，中央无力负担远征的兵源财力，对土官势力一劳永逸的武力镇压，只是奢望，唯有按部就班地废除土官官阶，收回土官权力，才能维护土司地区的安定。

光绪三十二年，清政府颁布重新厘定官制政令，下诏各省整顿吏治，着重于官制调整和边防强化。宣统时开始宪政改革，为了“扩充民治”，西南土司地区的改流提上了新政日程，“除湖北、湖南土司已全改流官外，广西土州县，贵州长官司等，名虽土官，实已渐同郡县，经画改置，当不甚难”^[9]。但是“伏惟川、滇等省，僻处边陲，自非一律更张，不足以巩固疆臣，惟各省情形不同，办法亦难一致，四川则未改流者尚十之六七……云南土司多接外服，似须审慎办理，乃可徐就范围”^[9]。滇西土司地区由于地处边境，改土归流难度较大，清末“改流”尚未完成，便已改朝换代。民国二年，北洋政府继续推行地方行政改革，废除前清的地方行政机构，滇西地区废土改流势在必行，云南陆军第二师师长李根源率军进入迤西，处理当地土司改流事宜，这就使得弹压委员出现在了西南土司地区改土归流的过程中。

3. 弹压委员与边境守卫

“弹压”指武力镇压，但弹压官并不是正式的正式职官之名，负责带兵镇压，“弹压”一动一名，都与“镇压”有关，“镇压”不论武力或是和谈，其持续时间有一定的阶段性，因此，弹压官这一官职的灵活性较强。清雍正年间，鄂尔泰在西南地区改流时，“弹压”和“弹压官”正式出现于改土归流的进程之中。到晚期光绪年间的改土归流，“弹压官”也同样适用于改土归流之中。“弹压官”也称“弹压委员”，地方政府派遣弹压委员代替土司掌管地方管理之权，弹压委员在司地推行县政改革，并兼有抚绥镇压、安定边疆之责。

清末民初是委任弹压委员最多的时期，云南在清末时遗留的司地较多，但只有十六个土司地区委派了弹压委员，以永昌府腾越厅下辖的十土司地区最为典型。清朝后期，云南仍有澜沧江内的二十八家土司尚未改流，其中，滇西地区的土司多派遣弹压委员进行改流，比如云南猛烈“距州窅远，难于遥制”^[10]则增设弹压委员镇抚司地。民国初年，随着清朝的覆亡，各省自立，开发和重建化外土司地区的统治秩序，有利于军政府巩固新生政权和缓解边境危局。民国二年，云南陆军第二师师长李根源率军进入腾越土司地区，以开发边地、守卫边防为由，在腾冲府十土司地区设立弹压委员处理政务。

固圉守边对滇西改土归流而言，无疑是重中之重。清朝后期，清廷对边界控制松散，给觊觎西南领土的英法列强带来可乘之机，英法等国利用緬、印、越等殖民地，对土司笼络贿赂，挑拨土司反叛，分化边疆防卫。清政府与列强签订的不平等条约，更为英法等外邦进入边境土司地区倾销商品、传播宗教、掠夺矿产等行为提供了正当理由。民国建元后，虽然不承认不平等条约，但边境形势仍未好转。边境地区土司叛变、教案频发、汉夷矛盾等长期存在，导致西南大门一触即溃。

德钦土司位于滇藏交界，属藏民定居区域，土司和喇嘛共同管辖，光绪三十一年，驻藏帮办大臣凤全下令减少喇嘛入寺数量，引起了当地喇嘛和土司的不满，僧众当即烧毁当地的天主教堂并杀害两名传教士。此举引来清军武力镇压，并烧毁德钦喇嘛寺，罚款重修天主教堂。为防止该地僧民再次暴乱反动，地方政府派遣防军戍守，同时，委任夏瑚作为弹压委员进驻德钦。猛烈土司设置弹压委员也是在平定土司叛乱之后。德钦和猛烈发生叛乱的最大原因便是地方政府对这里的控制羸弱，德钦所属维西厅多年不行巡视检查之举，猛烈所在元江府地处偏远。叛乱之后弹压委员的设立，抚慰土民和安定地方为先，促使土民适应和接纳汉官的管理，这可以将偏远的化外司地逐渐归入地方政府的管控之下，进而为设县打下基础。

另外，晚清开始，边界土司地区多受边患纷扰之苦，取代土官承担防卫边境的重任则归于弹压委员，只有安定边境才能为实施新政改革提供稳定的环境。因此，边境司地上任的弹压委员必会与邻邦和外族划清界限，宣誓主权。光绪晚期，夏瑚阿墩子弹压委员任职的同时巡视怒江、独龙江等土司地区，该司地常因归属模糊而遭到英緬频繁入侵，夏瑚遂委任当地头人为基层地方头目，以确认清廷在该地的统治和归属主权。英緬外邦便不能再随意进犯大清国的土司地区。弹压委员对于基层的管控也可延伸至此，开发地区与守卫边界一举两得。

由于云南土司牵涉边界问题甚多，而且多为地处偏远、土民蒙昧的土司地区，因而弹压委员的设置与安定边疆、开发司地有很强的关联性。云南军政府成立之后，云南革命军第二师师长李根源率领军队进驻迤西，计划将腾越府土司改为七县，此快刀斩乱麻的计划引起土司抵抗，后与蔡锷等人的商议之下，先设“干崖弹压委员、盏达弹压委员、陇川弹压委员、猛卯遮放弹压委员、芒市猛板弹压委员各一缺，共五员，秩权视知县，均直接隶属腾冲府”^[11]。土官、流官弹压一并治理地方。由于腾越土司和緬甸、越南交界，弹压委员兼有“交涉委员”之职，可调遣“国民军抽拨防兵三十名”^[11]。云南土司的改土归流“自是百年大计”，派遣弹压委员是土司变迁为县的初步尝试，而且对调和边患起着举足轻重的作用。

4. 弹压委员与边政改革

清末民初，以改土归流为目的，西南各省地方政府在革除土司权力之后，先“设弹压委员，从事于审理诉讼、设立学校、振兴实业、筹办警察诸端。使土司辖区方，渐与内地人民受同等之法治”^[12]，其后才将弹压地区逐渐升为流县。改土归流不是一挥而就，是对土司社会渐进式的革新重构。

夏瑚作为弹压委员到任阿墩子以后，首先便对怒江地区开展实地勘察，提出了“治边十条”：“一、建设官长，以资分治；二、添兵驻防，以资保卫；三、撤退土司，以苏民困；四、剿抚劫匪，以除民害；五、筹费设学，以广教育；六、治平道路，以通商旅；七、广招开垦，以实边地；八、设关收隘，以清

界限；九、改征赋税，以裕经费；十、扶植喇嘛，以顺輿情”[13]。此外，弹压委员任职后大多会查核户籍，根据户籍和地方管理单元调控赋税的征收，比如免除“门牌钱、火塘钱、农务结、酒结、店结等”[14]。

“弹压”为由土到流的一个过渡阶段，实行弹压的土司地区面对的内外情势迥然不同，因此向流县的过渡也因势而变，牵涉到多方力量，也是众多势力的制衡。

民国元年李根源率军进入腾越府，对腾越土司改流时遭到了土司的反对，遂将这些偏远之地暂时改由弹压委员管理。弹压委员“就近则为镇慑之资，远则为经营之备”，在其辖地内管理“教育、实业及各行政”。民国元年，云南共在十二处土司地区委派弹压委员，其中龙田地方、老鸦关、周化镇弹压委员上任后不久即被裁撤，而剩余八处(猛烈弹压委员在民国二十一年直接改为县制)弹压地区，在民国三年到民国五年之间“奉中央令改弹压委员为行政委员”[15](德钦行政委员、勐卯行政委员、盏达行政委员、芒遮板行政委员、苴却行政委员、泸水行政委员)，因行政委员在滇省早有设置先例，而且“行政委员事权重而责任专，数年于兹内治边防，裨益非浅”，弹压地区经过重新划分合并，组成六个行政委员地区。以阿墩子弹压委员对比来看，夏瑚自光绪三十三年担任弹压委员以来，虽著有开发怒江地区的十条方法，但并没有奏效，边界也没有得到更牢固的防卫，宣统三年便调至川边科麦县。弹压委员既非专官也无专权，难用一己之力改革土司地区多年积弊。行政委员的上任不是腾越府一地现象，而是民国初年云南边地的一大政治改革趋势。民国五年，怒江边区的上帕、子罗、菖蒲桶殖民公署也都改设为行政委员，与腾越等地互相补充，守卫边地。行政委员的设立与民国初年各地情况密切相关，弹压委员始终难以缓和边患，地区仍未开化，地方政府不得不设置更为有效的地方管理方式，并派遣相应的管辖人员，行政委员就是在弹压基础上“查漏补缺”而成，向县制的过渡更近了一步。

行政委员的任职并不是改土归流过渡的终点。民国初年，各省军阀混战割据，民国十七年龙云被委任为云南省政府主席，继续推进土司地区的改土归流，颁布“土司袭职不再加委”的政令，并在各土司地区设立设治局，八个行政委员任职的地区改立为七个设治局(德钦设治局、盈江设治局、莲山设治局、陇川设治局、瑞丽设治局、潞西设治局、泸水设治局，苴却行政委员升为大姚县)。设治局内设局长一名，权责与县长相似，局内机构和辖地范围与行政委员时期相差无几。设治局的确立是云南新军阀对于改土归流的又一次尝试，其主要目的是在土司地区推动省政府政令的实行，加强对土司地区的控制。

从弹压委员到行政委员再到设治局，地方政府不断尝试着加快改土归流的进程，同时可以兼顾边疆防卫与政令传达，然而，民国政治局势风云莫测，政府对改土归流政策的转变过于频繁，往往还未收效，就有政治变动和局势变化，在此基础上又新设机构再次尝试。弹压委员、行政委员、设治局都是改土归流的过渡，三者最大的区别就是建县条件准备的充分程度。值得肯定的是弹压委员在任时期收缴土司印信，土司权力束之高阁，再难形成与外邦勾结分裂之势。弹压委员代替土司掌权，迈出了由“土”到“流”的第一步。

值得注意的一点是，滇西的弹压委员不仅有行政委员和设治局作为“改流”的下一环节，“改流”也需牵涉到旧有的土司权势。民国元年，云南新军第二师师长李根源在腾越土司地区改流时，遭到土司反对，遂与云南都督蔡锷等商议“不遽设县治，改行土流”，但是禁止土司虐待土民和随意苛派事项，“土司若有不法行为，自应从严查办，以昭公允，而彰法纪”[16]，相当于限制了土司的一部分权力，同时委派弹压委员“设法推广教育，以期潜移默化，徐图改进，依次举办实业、交通、团保、警察各要政”[16]，形成土流并行的过渡阶段。在此阶段内，弹压委员在司地展开县制改革，而地方政府则有时间商妥废除土官的计策，“然后裁撤土司，改设县治，自无问题”[16]。事与愿违，腾越土司地区由弹压委员到行政委员再到设治局，地方行政机构和行政长官转换不停，土官家族的权势依旧稳如泰山。土司根基牢固，外来弹压委员职权轻微，根本无法动摇土司在地方的权力。整个民国时期，腾越土司地区都保持土

流并行的管理模式,导致以弹压委员为代表的流官推行改县新政收效甚微,向地方政府告状也于事无补,土司在地方的影响越来越大,日军进驻当地都要拉拢土司,直到建国以后,这些土司地区才改为县制。

“改流不撤土”多是地方政府顾全大局或畏于土司权势,在废除土司和终止土司世袭的地区也会产生土司势力复苏的现象。这与清廷留存下来的怀柔态度有关。对于土官的怀柔有利于促进地方团结,而且建立流县时所受的阻力会相对减少。为巩固边防、安定蛮地,在西南少数民族地区的管理一直都以抚绥、羁縻为主,地方政府不仅派遣流官管理地方,更注重和土官关系的协调,因此“改流不设土”才会存在。土司和弹压委员在地方自行其是,当然,双方也会因为权力重叠或利益受损而产生冲突。

弹压制度,作为一种过渡性的管理体制,必定会牵涉到多重因素。清末民初的内忧外患的社会环境,导致改土归流必得在多方力量的制衡下进行。而弹压委员刚好处于这中间的过渡阶段,既是县政改革的先驱,也不得不向旧有土司势力有所妥协。

5. 结语

清末民初,国内政权更迭,边外强敌环伺,改土归流为必然之势。改土归流以建置流县为根本,因其特殊的时局环境而与历代改土归流有所不同:地方政府“改土”的方式侧重于收回土司特权,而非罢免或惩处土官;建立流县的过程不单单局限于推行新政,更兼有守卫边疆安全之责。在“改流”地区派驻弹压委员属于改土归流历史上的创新之举,而弹压委员的行政也是这一时段改土归流特征的直接反映。弹压委员的委任,旨在维持边境安定,那么,便不应该只限于行政建置的变迁,更值得关注的是弹压委员施行的边政改革,而边政改革则集中体现于改土归流上,其产生的影响也需要从多重因素方面考量:弹压委员变迁为行政委员、设治局,说明弹压制度一定程度上是值得肯定的,迈出了滇西土司地区“改流”的第一步;但是“改流不撤土”,也反映出改土归流无法一击即成,需要一段渐进的过程。弹压委员和因其而生的弹压制度是具有过渡性质的,其有利于维护滇西边境的稳定,同时,也促进了土司地区尽快归入正式的地方行政单元。

参考文献

- [1] 凌云忠. 清末民初云南沿边山区的弹压委员——历史人类的考察[J]. 原生态民族文化学刊, 2013(4): 76-83.
- [2] 秦树声. 奏裁土司致政府电[M]//李根源, 陆卫先, 杨文虎. 永昌府文征(三)文录. 昆明: 云南美术出版社, 2002: 2726.
- [3] 杨毅廷. 滇事危言二集: 代南甸土民上都察院言该司罪状呈奏请改土归流呈[M]. 台北: 文海出版社, 1972: 66-68.
- [4] 秦树声. 奏裁土司致政府电[M]//李根源, 陆卫先, 杨文虎. 永昌府文征(三)文录. 昆明: 云南美术出版社, 2002: 2726.
- [5] 魏源、魏源全集编辑委员会. 魏源全集: 第三册 圣武记附夷艘寇海记[M]. 长沙: 岳麓书社, 1989: 280.
- [6] 李文林. 到思普边地去[M]//胡绍华. 中国南方民族史研究. 北京: 民族出版社, 2004: 165.
- [7] 吕一燃. 中国近代边界史 下[M]. 北京: 人民出版社, 2013: 735.
- [8] 姚文栋. 潞江以东土司论[M]//李根源, 陆卫先, 杨文虎. 永昌府文征(三)文录. 昆明: 云南美术出版社, 2002: 2619-2620.
- [9] 政府公报: 民政部奏各省土司拟请改设流官折[Z]. 第一千二百十六号, 民国五年二月二十二日.
- [10] 崧蕃. 奏为猛烈地属元江距州属远难于遥制拟添设委员以资弹压恭折[M]//宫中档光绪朝奏折第 09 辑. 北京: 国立故宫博物院, 光绪二十一年 05 月 16 日: 21.
- [11] 李根源, 陆卫先, 杨文虎. 永昌府文征(三)文录[M]. 昆明: 云南美术出版社, 2002: 3005.
- [12] 云南省地方志编纂委员会办公室. 续云南通志长编上册[M]. 昆明: 云南民族出版社, 1985: 19.
- [13] 夏瑚. 怒俅边隘详情[M]//方国瑜. 云南史料丛刊卷 12. 昆明: 云南大学出版社, 2001: 155-160.

-
- [14] 陆星. 李根源传[M]. 北京: 中国文史出版社, 1998: 51.
- [15] 云南省地方志编纂委员会办公室. 续云南通志长编 上册[M]. 昆明: 云南民族出版社, 1985: 22.
- [16] 内政年鉴第一辑(一) [M]. 商务印书馆 1935 年版//陈征平. 近代西南边疆民族地区内地化进程研究. 北京: 人民出版社, 2016: 347.