

论清代边疆治理*

吕文利

【提要】《礼记》中的“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”为历朝历代统治者奉为治理边疆民族地区的圭臬，清代亦不例外。清初以因俗而治的策略把边疆地区纳入版图，真正实现了“大一统”格局，体现治理中妥协的智慧；清中叶边疆地区日渐稳定，朝廷逐步谋划“修教齐政”之策，通盘考虑边疆和内地治理，把中央权力进一步渗透到边疆地区，实现全国地方教化与治理的一体化发展，达到稳固统治的目的，形成治理的联动效应，体现治理中改革的智慧。“因俗而治”和“修教齐政”思想及阶段性实践是清朝边疆治理的核心逻辑所在，清朝通过“因俗而治”达致“修教齐政”，“修教齐政”是最终目的，“因俗而治”是达到“修教齐政”的桥梁，这一治理逻辑前后呼应，上下联动，形成“清朝方案”，成为边疆治理的宝贵历史经验，在中国历史上具有重要地位，值得我们深度总结。

【关键词】 清代 治理思想 边疆治理 因俗而治 修教齐政

引言

近40年来清代边疆治理研究硕果累累，日渐形成边疆各个区域的治理研究及边疆治理制度研究的两大高地。关于边疆各个区域的治理研究，如蒙古、^①新疆、^②西藏、^③以及西南地区^④等成果丰富，先行成果对各个区域的治理实践着墨较多，但对区域之间的互动研究仍有待继续开发；关于边疆治理制度方面的研究，学界主要有盟旗制度、伯克制度、驻藏大臣制度、土司制度等研究，^⑤对于清代

* 本文是国家社会科学基金重大项目“清代形成的嵌入式互动格局与中华民族共同体意识研究”（项目编号：22&ZD217）的阶段性成果。

① 代表性著作有，乌云毕力格等：《蒙古民族通史》第4卷，内蒙古大学出版社2002年版；赵云田：《北疆通史》，中州古籍出版社2003年版；曹永年主编：《内蒙古通史》第3卷，内蒙古大学出版社2007年版；宝音朝克图：《中国北部边疆的治理》，湖南人民出版社2015年版，等等。

② 代表性著作有，马大正：《中国边疆经略史》，中州古籍出版社2000年版；马大正等：《新疆史鉴》，新疆人民出版社2006年版；齐清顺、田卫疆：《中国历代中央王朝治理新疆政策研究》，新疆人民出版社2004年版；周卫平：《中国新疆的治理》，湖南人民出版社2016年版，等等。

③ 代表性著作有，苏发祥：《清代治藏政策研究》，民族出版社2001年版；张云：《清朝治理西藏地方的方略与制度》，《社会科学战线》2013年第7期；许建英：《中国西藏的治理》，湖南人民出版社2015年版，等等。

④ 代表性著作有，方铁主编：《西南通史》，中州古籍出版社2003年版；方铁：《方略与施治：历朝对西南边疆的经营》，社会科学文献出版社2015年版；孙宏年：《中国西南边疆的治理》，湖南人民出版社2015年版，等等。

⑤ 如冈洋树：《清代蒙古盟旗制度研究》，东方书店2007年版；苗普生：《伯克制度》，新疆人民出版社1995年版；吴丰培、曾国庆：《清朝驻藏大臣制度的建立与沿革》，中国藏学出版社1989年版；龚荫：《中国土司制度》，云南民族出版社1992年版等。

政策的地方性研究十分详细,但缺少必要的制度之间和区域之间的联系。由此可见,清代边疆治理研究虽然成果众多,但关于治理边疆的核心逻辑和上下互动关联,仍有较大的拓展空间。具体说来,即对于区域和具体制度的研究多,综合起来的研究少;个案研究多,理论建构少;零散、碎片化研究多,整体性、互动性研究少。显然,从长时段和大空间(横向的历史互动)的角度探讨清朝在历史实践中边疆治理的核心逻辑和发展阶段,仍是一项十分艰巨的学术任务。

毋庸置疑,中央与边疆的关系是边疆治理的核心关系。如何处理中央与边疆的关系,中国历朝历代积累了难得的历史智慧,正如钱穆所言:“能创建优良的政治制度来完成大一统之局面,且能维持此大一统之局面历数千年之久而不败。”^①概言之,从历史上看,传统治边思想和实践的关键就是在尊重边疆地区的边疆性、特殊性的基础上,实现集中性和统一性,达到上下良好互动的效能。这个思想渊源悠久,先秦典籍《礼记·王制》篇记载:“修其教不易其俗,齐其政不易其宜。”这不但是对其之前历史的概括,也成为此后历朝历代治理边疆民族地区的基本遵循,这是中国古代边疆治理的共性特征,清代尤其推崇这一治理理路,可以简称为“修齐思想”。戴逸先生认为,“在对待边疆和民族问题上,清朝的基本方针是‘修其教不易其俗,齐其政不易其宜’。中央特设理藩院管理少数民族事务,各少数民族地区根据不同情况设置不同的机构,给以程度不同的自治权,可以看作‘一国多制’。”^②一般来讲,中华人民共和国成立后,学者把“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”解读为“因俗而治”,如邵方认为,“先儒主张对待蛮戎夷狄要进行教化,而不要用强制手段去改变其风俗……‘修其教不易其俗;齐其政不易其宜’即‘因俗而治’的治理原则”,^③等等。

笔者认为,需要更加全面和完整地理解“修齐思想”,而非单向度的阐述。“因俗而治”的解读固然不错,但从清代实践和清人的认识来看,“因俗而治”只是在“不易其俗”“不易其宜”方面有所体现,而更重要的还是“修其教”与“齐其政”。简单地说,因俗而治是为了安民固边,并非治边之策的终止,而恰恰是起点,最终是要“修教齐政”。只有两者的完整结合,才是边疆治理的核心逻辑。

根据清朝的边疆治理实践,笔者认为,清代边疆治理的“修齐思想”有两个阶段:第一阶段是“因俗而治”,要顺利解决治理边疆的问题;第二阶段是“修教齐政”,要解决一体化的问题。当然,历史实践往往有着难以概括的复杂性,在有些边疆地区这两个阶段区分比较明显,有些边疆地区两个阶段的区分并不明显。

一、清代边疆治理的“因俗而治”思想及其实践

康熙三十年(1691年),康熙帝进行多伦会盟,对外藩蒙古喀尔喀部编旗设佐,此举标志着喀尔喀部的归附,在回京途中,康熙帝意气风发,对扈从诸臣说:“昔秦兴土石之工,修筑长城,我朝施恩于喀尔喀,使之防备朔方,较长城更为坚固。”^④随后,在面对古北口总兵官蔡元请修古北口长城的建议时,康熙帝谕大学士等曰:“蔡元所奏,未谙事宜。帝王治天下,自有本原,不专恃险阻。秦筑长城以来,汉、唐、宋亦常修理,其时岂无边患?明末我太祖统大兵长驱直入,诸路瓦解,皆莫敢当,可见守国

① 钱穆:《中国历史研究法》,生活·读书·新知三联书店2001年版,第21页。

② 陈斐:《“清史是我生命之安宅”——戴逸教授访谈录》,《文艺研究》2017年第8期。

③ 邵方:《儒家民族观影响下的中国古代民族法制》,《中国法学》2018年第3期。

④ 《清圣祖实录》卷151,康熙三十年五月壬辰,《清实录》第5册,中华书局1985年影印版,第677页。

之道,惟在修德安民,民心悦则邦本得,而边境自固,所谓众志成城者是也。”^①驳回蔡元所议。康熙帝在这里所说的,就是要争取民心,之所以说可以用喀尔喀蒙古等“防备朔方”,倚为长城,是因其民心在清朝,所以,康熙帝可以嘲笑秦、汉、唐、宋及明朝修长城之举,认为帝王治天下的“本原”在“修德安民”而已。

康熙帝御驾亲征蒙古准噶尔部噶尔丹时常与皇太子胤初通信,康熙三十六年(1697年)康熙帝给皇太子朱批云:“从神木县至榆林之路皆系大沙山,甚为险恶,非兵行之地也。由此观之,古人拓土用兵,修建长城,天下脂膏,尽耗西北,亦不为过也。非今人之所能、仁者之所为者也。”^②康熙帝此意与其前几年认为修长城不若“修德安民”是一致的。

那么,康熙皇帝不修长城,而把蒙古倚为长城的自信从何而来?其所说的“修德安民”所指为何?这也是学术界关注的大问题,即清朝何以从东北的一个部落成长为一个强大的国家?目前,学术界较为认同的说法是“参汉酌金”,后金(清)统治者既强调他们是金朝的继承者,又着重学习中原的制度和制度文化。哈斯巴根经过研究认为,还应该“有蒙古因素”,清朝在入关前,满蒙关系经历了三个阶段,即满洲向蒙古学习阶段、满蒙同盟阶段和满洲贵族管辖蒙古阶段。^③笔者认为,清朝在由部落到国家的发展过程中,不仅与蒙古经历了这三个阶段,也经历了向明朝学习(以天聪五年建立六部为标志)及管辖孔有德等汉人降将阶段。这是一个从无意识学习到有意识模仿的阶段,也是一个由“革命者”向“统治者”转变的阶段,这个阶段的底色就是因俗而为、因俗而兴、因俗而治。

(一)对蒙古地区的因俗而治:有效促进了满蒙军事—政治联盟

努尔哈赤兴起时期,强敌很多,除蒙古诸部,即便在女真内部,竞争对手也很强大,努尔哈赤当时还无长远规划,只能“摸着石头过河”,“太祖能恩威并行,顺者以德服,逆者以兵临,于是削平诸部”,^④以恩威两手统一了女真诸部,其中“威”的一面即军事力量,而所谓“恩”的一面实际上主要利用了北方少数民族通用的惯习——盟誓与联姻等手段结成了联盟关系。

努尔哈赤在与蒙古诸部接触的过程中,也按各部通用的惯习解决问题。万历四十二年(1614年),蒙古内喀尔喀扎鲁特部贝勒钟嫩以女妻努尔哈赤之子代善,不久,该部内齐汗以妹妻莽古尔泰贝勒。万历四十五年(1617年),努尔哈赤又以侄女妻喀尔喀巴约特部台吉恩格德尔。至此,内喀尔喀五部中的二部首领都与努尔哈赤缔结了姻亲,而联姻结盟正是中国古代北方少数民族惯用的方式。明朝在北边任职多年的萧大亨曾记载:“尝闻虏之大举也,不缔盟与国,则藉援婚姻,合群虏而部署之,辄逾数月。始则虏王令人持三尺之挺,昼夜兼程谕诸部,约以某月某日集于幕中,敢有愆期者,必罹重罚。至期,诸部果毕至。”^⑤可见,姻盟已成为一种政治文化,在北方民族的政治生活中具有严肃性和重要性。

万历四十年(1612年),努尔哈赤听说蒙古科尔沁部明安之女“颇有淑范,遣使欲娶之。明安贝勒遂拒他部之请,送其女来。太祖以礼亲迎,大宴成婚”。^⑥万历四十二年(1614年),明安兄莽古思

① 《清圣祖实录》卷151,康熙三十年五月丙午,《清实录》第5册,第677—678页。

② 《皇太子胤初恭请圣安并报三阿哥病势等事折》(康熙三十六年三月初四日),中国第一历史档案馆编译:《康熙朝满文朱批奏折全译》,中国社会科学出版社1996年版,第147页。

③ 哈斯巴根:《清初满蒙关系演变研究》,北京大学出版社2016年版,“导言”,第3—4页。

④ 《满洲实录》卷1,《清实录》第1册,中华书局1985年影印版,第21页。

⑤ 萧大亨:《北虏风俗》,薄音湖、王雄编辑点校:《明代蒙古汉籍史料汇编》第2辑,内蒙古大学出版社2006年版,第249页。

⑥ 《满洲实录》卷3,《清实录》第1册,第148页。

“以女归上子贝勒皇太极为婚。上命贝勒皇太极行亲迎礼，至辉发国扈尔奇山城，大宴成婚”。^① 万历四十三年(1615年)，明安之弟孔果尔“以女来归，上具礼迎纳焉”。^② 由此可见，联姻作为联盟的手段，当时已为东北各族群普遍使用。及至万历四十四年(1616年)努尔哈赤建立后金后，满蒙联姻已渐成制度。清朝入关前，归附清朝的有24个部落，清朝与其中的17个建立了联姻关系，蒙古联姻部落占总部落数的71%。^③ 入关后，皇帝成为“天下”共主，联姻这种因俗而治的政策被定为国策，但由于满蒙地位的变化，“这种联姻实际已成了笼络蒙古领主贵族的一种恩赐性措施”。^④ 有清一代，“清皇家与漠南蒙古通婚的部落、人次最多，占二十几个通婚部落中的20个，通婚达515次，占总人次595次的87%”。^⑤

盟旗制度也是清朝对蒙古地区在从俗从宜的原则上制定的制度。清朝逐步统一蒙古各部之后，“在蒙古旧有的有划分游牧界限习惯的‘鄂托克’‘爱玛克’‘努图克’等组织结构的基础上，结合满洲八旗制度所建立的盟旗制度，是符合清朝统治者既‘因俗而治’，又‘分而治之’的经略理想的，也是最节约统治成本的制度”。清朝在入关前就在漠南蒙古地区编旗设佐，随着漠北、漠西蒙古的渐次归附，至乾隆中叶，漠南、漠北、漠西、青海等地所设扎萨克旗数达199个。^⑥

满蒙联姻制度、盟旗制度以及对蒙古王公的封爵、俸禄、朝觐、宴赉赐赉等制度构成了一个立体化的网络体系，有效促进了满蒙之间的军事—政治联盟，也有效促进了蒙古诸部对清朝中央政府的向心力，有力地促进了清朝实现和维护“大一统”的格局。

(二)对新疆的因俗而治：三种体制的实施

清朝对新疆的治理，亦有一个过程，一番考量。早在清朝入关后，西域叶尔羌汗国等就遣使通贡。清朝统治者特地颁诏于陕西等处：“西域三十八国部落之长，投诚归顺者，抚按官察实具奏，以便照例封赏。”^⑦“照例”即按明朝之例封赏。

哈密和吐鲁番在新疆东部，自古为兵家必争之地，亦为清朝和蒙古准噶尔部争夺的要地。时哈密头目为额贝都拉，号“达尔汉伯克”。“达儿罕伯(克)者，本回子头目，一名厄不都刺达尔罕伯(克)。初，服属于准噶尔，准酋遣之住牧哈密，有马数十匹，从者数十人，后牲畜渐蕃，人口亦众。”^⑧ 康熙三十五年(1696年)，清军在昭莫多之战中大败准噶尔首领噶尔丹，额贝都拉趁机遣使奉表，贡驼马，归附清朝。翌年初，遣子郭帕伯克诱擒噶尔丹之子色布腾巴勒珠尔。哈密是进入新疆的第一站，对于额贝都拉的归附，清廷特别重视，在哈密施行什么体制，是康熙君臣考虑的重点。对于这个问题，康熙皇帝“下议政大臣等议”，^⑨经议政王大臣议论后奏称：

查额贝都拉诚心向化，屡擒噶尔丹使人来献，又奏言愿竭力效劳于圣上，殊为可嘉，应议叙以示皇上眷恤之至意。回子风俗与蒙古无异，应将伊属下人照各部落编为旗队，授达

① 《清太祖实录》卷4，天命甲寅夏四月壬寅，《清实录》第1册，第58页。

② 《清太祖实录》卷4，天命乙卯春正月戊申朔，《清实录》第1册，第58页。

③ 杜家骥：《清朝满蒙联姻研究》(下)，故宫出版社2013年版，第409页。

④ 杜家骥：《清朝满蒙联姻研究》(下)，第410页。

⑤ 杜家骥：《清朝满蒙联姻研究》(上)，第258页。

⑥ 吕文利：《硬治理：清朝盟旗制度的运行机制及其实施效能》，《河北学刊》2022年第1期。

⑦ 《清世祖实录》卷15，顺治二年四月丁卯，《清实录》第3册，中华书局1985年影印版，第137页。

⑧ 《中国地方志集成·甘肃府县志辑》48(乾隆)《重修肃州新志》，凤凰出版社2008年版，第421页。

⑨ 《清圣祖实录》卷185，康熙三十六年十月己酉，《清实录》第5册，第978页。

尔汉白克额贝都拉为一等部长,食俸掌印。又其子郭帕白克、白奇白克亦经效力,亦应授为二等部长,协理旗务。俟来年草青之时,理藩院差官二员,酌带肃镇识路之人,乘驿前往,同达尔汉白克额贝都拉,照定例分编旗队……^①

之所以把哈密照蒙古例“编为旗队”,即编旗设佐,最关键的原因是“回子风俗与蒙古无异”,所以要因俗而治,实行与蒙古地区一样的扎萨克制度。康熙君臣有这种判断是因为清廷早已知道,哈密和吐鲁番等地为成吉思汗黄金家族察合台后裔控制。在祁韵士所著《皇朝藩部要略》中记载:顺治三年(1646年),吐鲁番苏勒檀阿布勒阿哈默特阿济汗遣都督玛萨朗、琥伯峰等奉表进贡时,顺治帝谕曰:“吐鲁番,乃元成吉思汗次子察哈岱受封之地,前明立国,隔绝二百八十余载。今得幸而复合,岂非天乎?”^②康熙二十五年(1686年),吐鲁番使臣至,“表称臣成吉思汗裔”,^③这是康熙君臣判断“回子风俗与蒙古无异”的关键原因。^④第二个原因是额贝都拉曾被准噶尔部统治,其管理方式有蒙古化的过程,“达尔汉”就是蒙古化的封号,来自于准噶尔噶尔丹。^⑤这种蒙古化的过程从后来额贝都拉向康熙皇帝报告消息时,表称康熙皇帝为“主子”,自己为“阿勒巴图”也可看出。“主子—阿勒巴图”为蒙古政治文化,惠男经过分析后认为,“由于额贝都拉曾为准噶尔所属,深谙蒙古的社会和政治传统,这段故事促使康熙否决了兵部请加额贝都拉右都督的提议,选择对其施以与蒙古诸部相同的扎萨克旗制度。”^⑥第三个原因是清廷的政策储备不足,对南疆的伯克制度了解较少,但在蒙古地区行之有效的扎萨克旗制已经比较成熟,这种制度自治程度很高,可给哈密贵族以优待,达到拉拢的目的,“又能够最大限度地保留哈密维王的特权,给予其政治地位,从而对回疆尚未归附的其他维吾尔地区起到政治号召的作用”。^⑦

康熙三十七年(1698年),清政府授额贝都拉为“一等扎萨克,仍达尔汉号”,^⑧遣官赴哈密编旗设佐,哈密正式施行扎萨克体制。对吐鲁番亦是如此。康熙五十九年(1720年),清军征准噶尔,吐鲁番大阿訇额敏和卓率众归附。雍正十年(1732年),因额敏和卓“诚心归向我朝,努力奋斗,抗拒贼兵”,故封额敏和卓为“扎萨克辅国公”,^⑨并为避准噶尔侵害,令额敏和卓率所属一万余口,迁瓜州(今甘肃安西县境内),最后到达“男妇大小共八千一十三名口”。^⑩乾隆十九年(1754年),清廷正式编旗设佐,“遣官赴瓜州编旗队,置管旗章京、副管旗章京、参佐领、骁骑校各员,如哈密例”。^⑪

乾隆二十四年(1759年),清廷平定新疆大小和卓叛乱后,彻底统一天山南北地区,如何管理族群不同、风俗不同的天山南北地区,考验着清朝的智慧。清朝治理新疆的原则,也是“从俗从宜”思想,即因

① 温达等:《亲征平定朔漠方略》卷46,康熙三十六年十月乙酉,《清代方略全书》第11册,北京图书馆出版社2006年版,第367—368页。

② 祁韵士:《皇朝藩部要略·回部要略一》,《中国边疆丛书》第1辑,文海出版社1965年版,第782页。

③ 祁韵士:《皇朝藩部要略·回部要略一》,《中国边疆丛书》第1辑,第790页。

④ 王希隆虽考证说额贝都拉先世为哈密土著人,不是成吉思汗黄金家族后裔,但这似乎并不影响当时康熙君臣的判断。王希隆:《论哈密达尔汉伯克额贝都拉》,《民族研究》1997年第3期。

⑤ 王希隆:《论哈密达尔汉伯克额贝都拉》,《民族研究》1997年第3期。

⑥ 惠男:《关于归服清朝以来的额贝都拉与哈密扎萨克旗的活动(1697—1701)》,《新疆大学学报》2022年第3期。

⑦ 王力:《清代治理回疆政策研究》,民族出版社2011年版,第31页。

⑧ 包文汉、奇朝克图整理:《蒙古回部王公表传》第1辑,内蒙古大学出版社1998年版,第689页。

⑨ 《清世宗实录》卷125,雍正十年十一月乙未,《清实录》第8册,中华书局1985年影印版,第643—644页。

⑩ 《清世宗实录》卷134,雍正十一年八月戊辰,《清实录》第8册,第729页。

⑪ 和宁:《回疆通志》卷3,沈云龙主编:《中国边疆丛书》第2辑,文海出版社1966年版,第79页。

俗而治,在哈密和吐鲁番继续实行与蒙古地区一样的扎萨克旗制,在南疆地区实行伯克制,在汉人聚居区实行府厅州县制。清朝在统一新疆以前,南疆地区就实行伯克制度,仅伯克名称就有 30 多种。“伯克”一词主要指特权阶层或贵族,有时行政长官也用此号。明末,在新疆定居族群,如维吾尔、乌孜别克社会中,“伯克”一词就已成为对官吏的泛称。清朝统一新疆后,因俗而治,在南疆地区仍设伯克制度进行管理。

乾隆二十三年(1758年)在征大小和卓时,形势比较乐观,乾隆君臣开始考虑后续治理办法,乾隆帝看完陕甘总督黄廷桂奏折后谕曰:

回部与伊犁不同,伊犁入我版图,控制辽阔,不得不驻兵弹压。至回部平定后,不过拣选头目,统辖城堡,总归伊犁军营节制。即从前准噶尔之于回人,亦祇如此。可传谕兆惠,将来办理回部,惟于归顺人内,择其有功而可信者,授以职任,管理贡赋等事,具奏请旨。至伊犁则必需大兵驻防,现在作何筹画,且由近及远,以次屯田,俱著于平定后,一并详悉妥议具奏。其驻防伊犁大臣,即兼理回部事务。^①

由这个谕旨可以看出,乾隆皇帝思路很清晰,他把“回部”与伊犁相比,认为平定蒙古准噶尔部后,伊犁面积广阔,必须派兵弹压,并设伊犁将军驻防;而“回部”地区,相对容易治理,平定大小和卓后,“拣选头目,统辖城堡,总归伊犁军营节制”,即以当地人管当地事,“于归顺人内,择其有功而可信者,授以职任,管理贡赋”,施行因俗而治之策。

此后,针对定边将军兆惠奏称“抚定回城”,以当地对清朝有功的贵族鄂对为总管的方案,乾隆皇帝明确谕示:“现在招徕新附,令鄂对暂行管理尚可。若平定叶尔羌、喀什噶尔,办理安插回众时,朕意不必用回人为总管,仍循其旧制,各城分设头目,统于驻扎伊犁之将军,再于库车,派大臣一员管理。”^②不以鄂对为总管,实际上还是防止权力过于集中,对“大一统”局面产生威胁。

乾隆二十六年(1761年),在处理完莽噶里克事件后,乾隆皇帝进一步明确自己的思想:“从前办理回人莽噶里克后,因伊属人无所统束,暂令安插吐鲁番,交额敏和卓管理。今大功告成,回部皆朕臣仆,自应各率其属,不相兼并,朕意将此回人内,择其贤能者,授为伯克等职,仍安插原处,查明旧日赋役,照例供办。”^③乾隆皇帝明确提出在南疆地区仿照原有伯克制度,设立伯克,让其“各率其属,不相兼并”。按照这一思路,清朝在南疆地区设置了伯克制度,但有所损益,进行了改革。改革的主要内容是:废除伯克世袭制度;伯克的任免、资格、任期由参赞大臣和驻扎大臣提名呈报;制定伯克回避制度;实行政教分离政策;明确规定伯克的品级与养廉;确定伯克入觐制度;^④同时废除了原来的“回字铁石图记”,对各城伯克“照各边省土司之例”给与印信,印信“皆由部铸颁给,兼满洲字、蒙古字、回子字”,^⑤按照品级分别大小,“以别等威”。

在乌鲁木齐、巴里坤等汉人比较集中的地区,设府厅州县管辖,而“在建置之初,体制简陋,仅派驻同知、通判和巡检等辅助性文员经理”。^⑥随着人口渐多,郡县制的实施条件也日渐成熟。乾隆三

① 《清高宗实录》卷 570,乾隆二十三年九月戊戌,《清实录》第 16 册,中华书局 1986 年影印版,第 240 页。

② 《清高宗实录》卷 571,乾隆二十三年九月丙午,《清实录》第 16 册,第 245 页。

③ 《清高宗实录》卷 632,乾隆二十六年三月丙午,《清实录》第 17 册,中华书局 1986 年影印版,第 54 页。

④ 苗普生:《伯克制度》,第 24—45 页。

⑤ 《回疆志》卷 4,《中国方志丛书·西北地方》第 1 号,成文出版社 1968 年版,第 175 页。

⑥ 邢广程、李大龙主编:《清代国家统一史》,中国社会科学出版社 2022 年版,第 733 页。

十八年(1773年),“清朝于乌鲁木齐设立镇迪道,道员驻巩宁城。镇迪道下设镇西府、迪化直隶州;镇西府下辖奇台县、宜禾县;迪化直隶州下辖阜康县、昌吉县、绥来县(今玛纳斯县)和呼图壁巡检、吉木萨县丞;另外在精河、库尔喀喇乌苏(今乌苏县)、喀喇巴尔噶逊(今乌鲁木齐县内)设立粮员。此外,巴里坤改为知府,奇台、哈密、辟展‘均归巴里坤新设知府管辖’。”^①府厅州县制的推行无疑是按照当地汉人聚集的情况因俗而治的结果,此后,随着汉、回等人口的不断增多,府厅州县又有所扩大。

(三)对西藏地区的因俗而治:尊崇藏传佛教与依托藏地贵族

万历六年(1578年),蒙古土默特部俺答汗与三世达赖喇嘛在青海相会后,藏传佛教成为蒙古社会的普遍信仰。明人萧大亨记载了当时蒙古人崇尚佛教的现状:

夷俗犷悍,不可化诲久矣。比款贡以来,颇尚佛教。其幕中居恒祀一佛像,饮食必祭,出入必拜。富者每特庙祀之,请僧讽经,捧香瞻拜,无日不然也。所得市银,皆以铸佛、铸浮图。自虜王以下至诸夷,见佛、见喇嘛,无不五拜五叩首者,喇嘛唯以左手摩其顶而已。且无论男女老幼,亦往往手念珠而不释也。又有以金银为小盒,高可二三寸许,藏经其中,佩之左腋下,即坐卧寝食不释也。曩俺答在时,往西迎佛,得达赖喇嘛归,事之甚谨。^②

后金(清)统治者对藏传佛教的认知是从其邻居、后成为盟友的蒙古人那里首先体认到的。当时很多出身于藏族的大喇嘛活跃在东北一带,受到蒙古各部的尊崇,形成了一定的势力。努尔哈赤和皇太极父子注意团结这一力量,优待大喇嘛,建立寺庙。对喇嘛的优待政策产生了广泛的社会影响,很多喇嘛携带人口投奔而来,努尔哈赤和皇太极也由此赢得了蒙古人的好感。

随着满洲在东北的崛起,西北和西南政局也在发生剧烈变化。崇祯十五年(1642年),从西北打过来的蒙古卫拉特和硕特部占领西藏,其领袖固始汗与五世达赖喇嘛组成了甘丹颇章政权。清朝入关后,甘丹颇章政权需要清朝的支持,同样,清朝也想延请达赖喇嘛,以在意识形态上利用其力量笼络蒙古诸部。经过多年接触和联络,顺治九年(1652年)五世达赖喇嘛在众多蒙藏官员的陪同下,赴北京朝见顺治帝。此次会见后,在达赖喇嘛回程途中,清廷遣官员于代噶地方赏赐金印,封达赖喇嘛为“西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛”,同时敕封固始汗为“遵行文义敏慧顾实汗”,^③这实际是以中央名义封授达赖喇嘛为藏传佛教的宗教领袖,固始汗为西藏的地方领袖,中央依托蒙藏联合地方政权的形式管辖西藏,这也是因俗而治的策略。

和硕特汗王统治西藏的前四十年,地位比较稳定。但是,和硕特部固始汗于顺治十二年(1655年)去世,五世达赖喇嘛于康熙二十一年(1682年)圆寂,此后,固始汗的子孙和第巴的冲突成为西藏社会潜藏的不安定因素。康熙五十二年(1713年),康熙帝派人入藏册封五世班禅罗桑益喜为“班禅额尔德尼”,从此正式确立了“班禅额尔德尼”这个称号和班禅在西藏的政教地位。

康熙五十六年(1717年),准噶尔军队入侵西藏,和硕特部拉藏汗战败身亡。清政府于康熙五十七年(1718年)和五十九年(1720年)两次派大军进藏平乱。清军入藏,意义深远,康熙帝曾总结道:“前遣大兵进藏,议政大臣及九卿等俱称藏地遥远,路途险恶,且有瘴气,不能遽至,宜固守边疆。朕

① 邢广程、李大龙主编:《清代国家统一史》,第733—734页。

② 萧大亨:《北虏风俗》,薄音湖、王雄编辑点校:《明代蒙古汉籍史料汇编》第2辑,第241页。

③ 《清世祖实录》卷74,顺治十年四月丁巳,《清实录》第3册,第586页。

以准噶尔人等,见今占取藏地,骚扰土伯特、唐古特人民,再吐鲁番之人,皆近云南、四川一带边境居住,若将土鲁番侵取,又鼓动土伯特、唐古特人众,侵犯青海,彼时既难于应援,亦且不能取藏。”^①康熙五十九年,在康熙帝十四子允禔任统帅出征西藏前,康熙帝下诏封格桑嘉措为第六世达赖喇嘛,满足了蒙藏民众的诉求。此后,达赖喇嘛在清朝大军的护卫下进入西藏。康熙六十年(1721年)在驱逐准噶尔侵藏势力后,清中央趁机废除和硕特部在西藏建立的地方政权,改由中央直接任命的几名噶伦共同负责西藏地方政务,从而进一步加强了中央对西藏的施政。

从清朝册封达赖喇嘛、固始汗以及班禅来看,清中央政府在西藏实施的是因俗而治之策,和硕特拉藏汗败亡后,又设计出噶伦制,但这些噶伦都是当地贵族,即还是依托于当地僧俗贵族,本质上还是羁縻之制。这些做法,除稳定西藏外,还有一个重要原因,即乾隆皇帝所云“盖中外黄教,总司以此二人(指达赖和班禅——引者注),各部蒙古,一心归之。兴黄教,即所以安众蒙古,所系非小,故不可不保护之。”^②一语道破了清朝尊崇黄教(藏传佛教格鲁派)的根本目的,即蒙古各部以黄教为意识形态,将黄金家族的影响力相对化,纷纷建立“政教二道”的中心,清廷为了收束这些中心,必须要尊崇黄教。^③

(四)对西南地区的因俗而治:土司“照旧袭封”

清军入关后,在统一全国的军事行动中,不得不面对边疆地区数量庞大的土司。随着清军军事行动的展开,顺治二年(1645年)闰六月,招抚云贵右侍郎丁之龙条陈滇黔事宜,明确提出了“给土司敕印”的建议,^④承认土司在当地统治的合法性,这一建议实际上是“因俗而治”在土司地区最直观的反映。至顺治四年(1647年),清廷在战争中发现,土司与叛军的联结已成为平定、统治边疆地区的“心腹之患”。^⑤因此,顺治五年(1648年)十一月,清廷首次明确提出:“各处土司,原应世守地方,不得轻听叛逆招诱,自外王化。凡未经归顺,今来投诚者,开具原管地方部落,准与照旧袭封;有擒执叛逆来献者,仍厚加升赏。已归顺土司官,曾立功绩,及未经授职者,该督抚按官,通察具奏,论功升授。”^⑥由此可见,清廷招抚边地土司,最直接的目的即在于分化土司与叛军的联结,减少统一全国的军事阻力。在招抚政策下,边地土司纷纷来归,如顺治八年(1651年),“湖南保靖、永顺、桑植、茅岗、大旺、喇惹等土司,各献舆图板册,及元明两朝印式来归”;^⑦顺治九年(1652年),“天全六番、乌思藏、董卜、黎州、长河西、鱼通、宁远、泥溪、蛮彝、沈村、宁戎等土司,各缴前朝敕印以降”,^⑧等等。至顺治十年(1653年),清廷为尽快统一滇黔,再次提出了“各处土司已顺者,加意绥辑;未附者,布信招怀,务使近悦远来,称朕诞敷文德至意”的招抚政策。^⑨顺治十五年(1658年),在征滇战事如火如荼之时,顺治帝敕谕信郡王多尼、平西王吴三桂、征南将军赵布泰三路大军主帅:“湖南、四川、贵州、云

① 《清圣祖实录》卷289,康熙五十九年九月乙卯,《清实录》第6册,中华书局1985年影印版,第816—817页。

② 乾隆帝:《喇嘛说》,转引自张羽新:《清政府与喇嘛教》附录“清代藏传佛教碑刻录”,西藏人民出版社1988年版,第340页。《喇嘛说》碑文藏于北京雍和宫。

③ 吕文利:《嵌入式互动:清代蒙古入藏熬茶研究》,内蒙古大学出版社2017年版。

④ 《清世祖实录》卷18,顺治二年闰六月己酉,《清实录》第3册,第165页。

⑤ 《清世祖实录》卷35,顺治四年十二月庚寅,《清实录》第3册,第289页。

⑥ 《清世祖实录》卷41,顺治五年十一月辛未,《清实录》第3册,第330页。

⑦ 《清世祖实录》卷55,顺治八年三月乙酉,《清实录》第3册,第437页。

⑧ 《清世祖实录》卷66,顺治九年七月辛卯,《清实录》第3册,第519页。

⑨ 《清世祖实录》卷75,顺治十年五月庚寅,《清实录》第3册,第596页。

南等处地方,所有土司等官及所统军民人等,皆朕远徼臣庶。”^①为此后清朝在西南边疆地区因俗而治施策奠定了思想基础。

平定三藩之乱后,清朝进一步巩固对西南地区的管辖。至雍正四年(1726年)鄂尔泰大规模改土归流前,清朝对主动归附的土司仍一一接纳,可见因俗而治的土司制度已成为清朝治理边疆地区的一项基本制度。有清一代,共设土司1779家,前明归降仍授原职的土司1078家,新设置的土司701家,^②充分体现了清朝的土司制度是对明朝土司制度的继承和发展,清朝“因俗而治”的治边思想也与明朝一脉相承。

二、清代边疆治理的“修教齐政”思想及其实践

中国古代王朝总希望以最小的治理成本达到最大的治理效能,并在这两者之间寻求平衡之道。对清朝而言,全国各地边疆各有不同的自然禀赋、风俗习惯和政治文化,因俗而治能以最小的治理成本获得最大的治理效能,但是因俗而治也使得清朝的中央权力在地方渗透受限,并可能出现尾大不掉的情况。“因俗而治”之策不是让地方无限制地发展,更不是没有中央约束与规划的发展。随着清朝实现“大一统”目标,以及经济实力不断增长,进行“修教齐政”的改革和实施“一体化”政策更符合清朝长治久安的长远利益。尤其在晚清随着西方殖民势力汹涌东来,清朝面临“数千年未有之大变局”,由原来的“防边”思想转为“边防”思想,对边疆“一体化”的改革更为迫切。

(一)在西藏设置驻藏大臣

雍正年间设置的驻藏大臣,是对西藏进行直接管辖的标志,但驻藏大臣和噶厦制的设置,则经历了一个政策不断调整的过程。和硕特部固始汗和五世达赖喇嘛相继去世后,西藏陷入动荡之中,为稳定西藏社会,康熙四十八年(1709年)清廷派户部左侍郎赫寿入藏协同拉藏汗处理西藏事务,这是清廷首次派官员入藏管理。当时的缘由是“青海众台吉等与拉藏不睦,西藏事务,不便令拉藏独理,应遣官一员,前往西藏,协同拉藏办理事务”。^③康熙六十年(1721年)驱逐准噶尔侵藏势力后,改由几名噶伦共同负责西藏地方政务,但是,几名噶伦联合掌政的制度,容易造成代表不同的利益集团形成不同的派系,这一制度仅实行了六年。雍正五年(1727年),西藏贵族间为争夺权力地位发生内讧。鉴于此,雍正帝任命内阁学士僧格、副都统马喇为驻藏大臣,前往西藏直接监督西藏地方政府,调解噶伦间的矛盾,安定西藏政局。但是,在驻藏大臣抵达西藏以前,西藏发生变乱,爆发了一场历时一年的卫藏战争。西藏政局的变动,促使清朝政府重新考虑对藏的施政方针。因为准噶尔势力一直觊觎西藏,雍正帝就把西藏和准噶尔两个问题联系起来,通盘筹划,决定派兵入藏。

清政府派兵入藏后,处死变乱的噶伦阿尔布巴、隆布鼐、扎尔鼐等人,任命平叛有功的噶伦颇罗鼐总理西藏政务,并根据颇罗鼐的提议,任命色朱特色布腾和策凌旺扎尔为噶伦,两噶伦向总管全藏事务的颇罗鼐负责,事权专一,避免结党营私,实际上仍然假手于颇罗鼐统治西藏,此时的驻藏大臣对西藏政务起监督作用。雍正六年(1728年),清政府将打箭炉、里塘、巴塘等地划归四川,将中甸、阿墩子、维西等地划归云南,又从巴彦(今玉树)等处79族中划出40族归西宁办事大臣管辖,其余39

① 《清世祖实录》卷122,顺治十五年十二月己丑,《清实录》第3册,第948页。

② 龚荫:《中国土司制度史》上编,四川人民出版社2012年版,第171页。

③ 《清圣祖实录》卷236,康熙四十八年正月己亥,《清实录》第6册,第362页。

族后归驻藏大臣管辖,从而明确了西藏地方管辖区的范围,奠定了此后西藏行政区划的基础。颇罗鼐对清政府忠诚恭敬,治理藏务功绩显著。颇罗鼐死后,其子珠尔墨特那木扎勒承袭爵位,与达赖喇嘛发生冲突,众叛亲离。乾隆十三年(1748年)珠尔墨特那木扎勒被两位驻藏大臣设计杀死,其部属亦杀害了驻藏大臣。清廷派四川总督策楞等赴藏平乱,乾隆皇帝给策楞谕旨云:

此措置唐古特一大机会也,若经理得宜,自可永远宁谧,否则久复别生事端。珠尔默特那木扎勒敢怀逆志,萌于地广兵强,事权专一。嗣此唐古特应多立头目,以分其势,尔等其详议善后事宜,为一劳永逸计。^①

藏地应多立头人,分杀其势。正当乘此机会,通盘筹画,务彻始彻终,为万全之计。^②

现据达赖喇嘛奏请,立班第达为郡王,亦以藏众不可一日无人统率,为此权宜之计,若如所请,则数年之后,未能保其不滋事衅。朕意欲仿众建而分其势之意,另为筹画措置。^③

乾隆皇帝不断强调在西藏“众建以分其势”,说明决心很大。遵从乾隆帝的这一最高指示,乾隆十六年(1751年)二月初一日策楞抵达西藏后,提出“达赖喇嘛得以主持,驻藏大臣有所操纵,噶伦不致擅权”的改革藏政原则。在这一原则下,制定了“酌定西藏善后章程”十三条,主要内容即把藏王班第达降为噶伦,提升达赖喇嘛和驻藏大臣的地位,很多事务都需要达赖喇嘛和驻藏大臣商同办理。如:“凡地方之些小事务,众噶隆秉公会商,妥协办理外,其具折奏事重务,并驿站紧要事件,务须遵旨请示达赖喇嘛并驻藏大臣酌定办理,钤用达赖喇嘛印信、钦差大臣关防遵行。”“嗣后凡遇补放碟巴头目等官,噶隆等务须秉公查办,公同禀报达赖喇嘛并驻藏大臣酌定,俟奉有达赖喇嘛并钦差大臣印信文书遵行。”“嗣后凡碟巴头目等官,遇有犯法,或应抄没,或应革除,噶隆、代奔等务须秉公查明,分别定拟,请示达赖喇嘛并驻藏大臣指示遵行。”^④这些措施极大地提高了驻藏大臣的地位,在这一前提下,成立了噶厦政府。噶厦,即噶伦夏连杰(bkv-blon-shag-lhan-rgyas),是西藏地方政府最高世俗行政机构。这是清政府对西藏又一次的制度安排与体制变革,这一政教合一的体制在此后近二百年再未发生大的变化。这是西藏与清朝有联系始,清廷治藏政策不断调整完善的结果。噶厦政府设噶伦四人,其中僧官一人,俗官三人,四位噶伦地位平等,统一听命于达赖喇嘛和驻藏大臣,共同管理西藏地方行政事务。清廷的这一制度完全按照乾隆皇帝“众建以分其势”的原则设计,驻藏大臣可以更直接地统领、参与地方行政管理,并监督西藏地方各项事务,进一步增强和扩大了驻藏大臣的地位与权力。与此同时,噶厦三俗一僧的管理体制,又可避免权力过于集中。但此次改革也提升了达赖喇嘛的地位,此前仅为藏传佛教领袖的达赖喇嘛,恢复了一定的地方行政权力。

乾隆二十二年(1757年),第七世达赖喇嘛格桑嘉措圆寂,乾隆帝虽令第穆呼图克图摄政,实际上很多事情由驻藏大臣裁定和上报,进一步提升了驻藏大臣的地位。乾隆五十八年(1793年),驱逐廓尔喀后,颁行了“藏内善后章程”二十九条,明确规定:“驻藏大臣督办藏内事务,应与达赖喇嘛、班禅额尔德尼平等,共同协商处理政事,所有噶伦以下的首脑及办事人员以至活佛,皆是隶属关系,无

① 祁韵士:《皇朝藩部要略》,《中国边疆丛书》第1辑,第1013页。

② 《清高宗实录》卷376,乾隆十五年十一月甲寅,《清实录》第13册,中华书局1986年影印版,第1166页。

③ 《清高宗实录》卷377,乾隆十五年十一月乙卯,《清实录》第13册,第1169页。

④ 张羽新主编:《清朝治藏法规全编》5,学苑出版社2002年版,第1826—1828页。

论大小都得服从驻藏大臣。”^①这一规定明确了驻藏大臣与达赖喇嘛、班禅额尔德尼地位平等,是驻藏大臣全面掌管西藏政务的标志。通过此章程,驻藏大臣总揽了西藏地方人事、财政、军队、司法、外交及宗教监督等大权。

从入关后与西藏的接触,到一步步与时俱进的制度设计,可以看出清廷对西藏管理思想的变化,其中最主要的就是从羁縻制度到直接管辖,而直接管辖也经历了一个过程,设置驻藏大臣及其权力的不断扩大,说明了清廷在西藏的制度探索以及不断加强统治的决心。驻藏大臣、达赖喇嘛的分权以及噶厦制的设立,也是乾隆皇帝“众建以分其势”思想的实践,是对西藏直接管辖的体现。

(二)在西南地区改土归流

在西南地区施行土司制度是元明以来的政策,清朝入关后,为从俗从宜之计,于云南、广西并贵州、四川、甘肃部分民族聚居地区仍置土司管理。康熙平定“三藩”后,才真正面临如何管理土司的问题。针对官员们的意见,康熙帝总结说:“土司事宜,或云宜补流官,或云宜补土官,或云可令管兵,或云不可令管兵,种种陈奏不一。云南、贵州离京甚远,往来移文,多需时日,遣该部贤能司官一员,前往会同云贵督抚、提督酌量彼处情形,详加定义具奏,则一举可毕矣。”^②康熙皇帝根据各地的情况分别处理,或继续因地制宜,或改土归流。终康熙一朝,并未对整个土司制度进行改革,仍以因俗而治为主。但多年来,土司不法之事渐多,互相械斗,抢夺地盘,已成尾大不掉之势,雍正皇帝总结土司制度的弊端道:“向来云、贵、川、广以及楚省各土司,僻在边隅,肆为不法,扰害地方,剽掠行旅,且彼此互相仇杀,争夺不休,而于所辖苗蛮,尤复任意残害,草菅民命,罪恶多端,不可悉数。”^③这种局势严重威胁到清廷“大一统”的局面,改革势在必行。

雍正四年(1726年),云南巡抚鄂尔泰奏请西南地区改土归流曰:

臣以为改土归流,滇黔必以此为第一要务。改归之法,计擒为上策,兵剿为下策;令自投献为上策,勒令投献为下策。不劳师,不动众,上也;一鼓就擒,无需时日,亦不失为中策。现今镇沅土府,每年额征银三十六两,而实收者为二千三百四十八两;额征米一百石,实收者为一千二百十二石,是其输之国库者,十不及一二,百不及二三。改土归流后,对土司头人,但收其田赋,稽其户口,仍量予养贍,授以职衔,冠带终身,以示鼓励。令土司知晓强暴不如安顺,尽皆遵法输诚,不烦威力而边地粮饷亦不乏小补矣。^④

鄂尔泰此议不在一城一地之得失,而是站在中央的高度,对整个土司土官地区进行改土归流的顶层设计,深得帝心。雍正皇帝决定改土归流,由此拉开了西南地区大规模改土归流的序幕。清朝改土归流剿抚并用,并因地制宜。雍正一朝,共革除土司220家,其中云南17家,贵州15家,广西10家,四川69家,湖广109家。^⑤雍正朝大规模改土归流取得了很大成绩,大大压缩了土司控制地区。

① 牙含章编著:《达赖喇嘛传》,人民出版社1984年版,第66页。

② 《清圣祖实录》卷108,康熙二十二年三月戊午,《清实录》第5册,第100页;中国第一历史档案馆整理:《康熙起居注》第2册,中华书局1984年版,第970页。

③ 《清世宗实录》卷64,雍正五年十二月己亥,《清实录》第7册,中华书局1985年影印版,第986页。

④ 《云南巡抚鄂尔泰奏报剪除彝官清查田土折》(雍正四年九月十九日),《雍正汉文朱批奏折汇编》第8册,江苏古籍出版社1991年版,第115—116页。

⑤ 李世愉:《清代土司制度论考》,中国社会科学出版社1998年版,第59页。

改土归流后,清廷对原土司地区进行了直接、有效的治理,以流官取代土司,废止土司各种陋规,实施与内地一体化治理,并派兵置守。这些措施促进了边疆地区的社会稳定和经济发展,增强了清朝的边防能力。迨至清末,清朝不断改土归流,扩大成果,促进了内地和边疆一体化的进程,遏制了西方殖民者的觊觎。

(三)清末边疆建省

清末西方列强以强硬态度纷纷抢占中国边疆,导致了严重的边疆危机。清朝之前对边疆地区的封禁、羁縻政策已经不合时宜,改革迫在眉睫,在边疆地区设立行省就是其应对危局的关键措施。

清朝在边疆地区的建省之议从新疆开始。光绪三年(1877年),左宗棠平定阿古柏乱后,认为“规模存乎建置,而建置因乎形势,必合时与地通筹之,乃能权其轻重,而建置始得其宜”,新疆地理位置非常重要,“重新疆者所以保蒙古,保蒙古者所以卫京师”,故在当前的形势下,“省费节劳,为新疆画久安长治之策,纾朝廷西顾之忧,则设行省、改郡县,事有不容已者”。^①因“新疆拟改设行省、置郡县,虽久安长治之良图,然事当创始,关系天下大局”,^②故清廷把左宗棠之议发给总理衙门、军机处、六部、九卿、各省督抚,听取臣工意见。

光绪四年(1878年)十月,左宗棠上《复陈新疆情形折》,历陈新疆旧制弊端。一是“北路得之准部,南路得之回部,皆因俗施治,未能与内地一道同风,久已概为边地”。二是“将军、都统与参赞、办事大臣,协办与领队大臣,职务等夷,或皆出自禁闼,或久握兵符,民隐未能周知,吏事素少历练,一旦持节临边,各不相下,稽查督责,有所难行”。三是新疆“地周二万里,治兵之官多,治民之官少……北路粮员但管征收,而承催则责之头目;南路征收,均由回目阿奇木伯克等交官,官民隔绝,民之畏官,不如其畏所管头目。官之不肖者,狎玩其民,辄以犬羊视之。凡有征索,头目人等辄以官意传取,倚势作威。民知怨官,不知怨所管头目也”。四是“内地征收常制,地丁合而为一,每亩出赋,故无无赋之地,亦无无地之赋。新疆则按丁索赋,富户丁少,赋役或轻;贫户丁多,则赋役反重,事理失平,莫甚于此。货币之制,子母不能相权;争讼之争,曲直不能径达”。五是“官与民语言不通,文字不晓,全恃通事居间传述,颠倒混淆,时所不免。”他认为,设行省,改郡县有两个原因。一是北路“招徕开垦,户口渐增”,人口和耕地逐渐增加,“土客民人及遣散勇丁,领地耕垦,逐渐增加”,“非无可治之民”;南路较为富庶,“刘锦棠、张曜悉心经理,现委员开河引渠,清丈地亩,修筑城堡、塘站,铸钱征厘,百废肇兴,具有端绪。较之北路,尤易为功。”所以“南北开设行省,天时、人事均有可乘之机,失今不图,未免可惜。”二是上述弊端必须去除,“去其壅蔽,广置义塾,先教以汉文,俾其略识字义。征收所用券票,其户民数目,汉文居中,旁行兼注回字,令户民易晓,遇有舛误,即予随时更正,责成各厅州县,而道府察之,则纲目具而事易举,头目人等之权杀,官司之令行,民之情伪易知,政事之修废易见,长治久安之效,实基于此。”^③清廷以“刻下伊犁未经收还,一切建省事宜,尚难遽定”为由,^④推迟左宗棠建省之议。

光绪八年(1882年),清廷收回伊犁。刘锦棠遵旨拟设南路郡县,建议裁撤阿奇木伯克等官:“新疆各城向设阿奇木伯克等员,其职衔有三、四品者。见议建制郡县,拟设丞倅、牧令各员,官阶既非甚

① 左宗棠:《遵旨统筹全局折》(光绪三年六月十六日),《左宗棠全集·奏稿》6,刘泱泱等校点,岳麓书社2009年版,第648—650页。

② 左宗棠:《新疆应否改设行省开置郡县请救会议折》(光绪四年正月初七日),《左宗棠全集·奏稿》7,第4页。

③ 左宗棠:《复陈新疆情形折》(光绪四年十月十二日),《左宗棠全集·奏稿》7,第172—174页。

④ 《清德宗实录》卷81,光绪四年十一月甲寅,《清实录》第53册,中华书局1987年影印版,第241页。

崇,若回官仍循旧章,殊有枝大于本之嫌,似宜量为变通,以归妥善。郡县设定后,拟将回官各缺暨阿奇木伯克等名目概行裁去。”^①光绪九年(1883年),清廷在新疆设省,设巡抚于乌鲁木齐,归甘肃总督兼辖,并设甘肃关外等处布政使一员,以镇迪道加按察使衔兼管全疆刑名驿传诸事。光绪十年(1884年)十月,清廷授刘锦棠为甘肃新疆巡抚,仍以钦差大臣督办新疆事宜,省会定于迪化(今乌鲁木齐)。光绪十三年(1887年),清廷决定将“所有伯克名目全行裁汰”,^②伯克制终为郡县制取代。至光绪二十九年(1903年),新疆全省设4道、6府、11厅、2直隶州、1州、21县、2县丞。

新疆设省的过程,也促使清朝君臣通盘考虑在整个边疆设省的可行性。光绪十一年(1885年),中法战争结束后,清廷谕各督臣:“现在和局虽定,海防不可稍弛,亟宜切实筹办善后,为久远可恃之计。”^③时新疆建省已成定局,故无论督臣意见还是廷议意见,大多均建议台湾建省。光绪十一年九月,清廷定:“台湾为南洋门户,关系紧要,自应因时变通,以资控制。著将福建巡抚改为台湾巡抚,常川驻扎;福建巡抚事,即著闽浙总督兼管,所有一切改设事宜,该督详细筹议,奏明办理。”^④由此,台湾建省改制确立,刘铭传为第一任台湾巡抚。

此后,边疆地区建省改制渐成朝野共识,光绪三十二年(1906年)九月,徐世昌等奉命赴东三省考察政务民情,奏《密陈通筹东三省全局折》,^⑤此折在之前其他督臣动议东三省建省改制的基础上,又进一步提出改东三省将军军府体制为三省行省体制。光绪三十三年(1907年),清廷允准,谕称:“东三省吏治因循,民生困苦,亟应认真整顿,以除积弊而专责成。盛京将军著改为东三省总督,兼管三省将军事务,随时分驻三省行台。奉天、吉林、黑龙江各设巡抚一缺,以资治理。”^⑥东三省建省改制最终确立。

与此同时,清廷也筹议在内、外蒙古和西藏地区建省改制。光绪二十九年(1903年)初,湖南巡抚赵尔巽在其《通筹本计条陈》一折中建议将北部边疆内、外蒙古改建行省。^⑦清廷认为建省事体重大,经费浩繁,必须详慎察度,预备布置,未便遽议施行。遂将其奏折下发给各路将军、大臣等讨论。唯乌里雅苏台将军、库伦办事大臣、科布多参赞大臣等外蒙大员表示反对,遂搁置此议。^⑧

此后,练兵处署军政司副使姚锡光、给事中左绍佐、黑龙江将军程德全、两广总督岑春煊、热河都统廷杰、察哈尔都统诚勋、绥远城将军贻谷及署归化城副都统三多、内阁中书章启槐等均建议在蒙古地区设省,并提出了不同方案。后清廷采纳程德全、贻谷等人提出的“注重漠南,以期渐进”的建议,暂缓在外蒙古地区设立行省,着重筹划在内蒙古设立热河、察哈尔、绥远三个行省。随着对蒙古地区建省改制的议论,清廷也在蒙古地区增设府、厅、州、县,为建省做准备,但宣统三年(1911年),辛亥革命爆发,清政府在内蒙古设省的计划遂搁浅。

① 刘锦棠:《裁撤阿奇木伯克等缺另设头目并考试回童分别给予生监顶戴片》(光绪八年七月初三日),《刘襄勤公奏稿》第3册,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第24辑,文海出版社1966年版,第405页。

② 奕訢等:《钦定平定陕甘新疆回匪方略》卷320,《清代方略全书》第193册,北京图书馆出版社2006年版,第737页。

③ 《清德宗实录》卷207,光绪十一年五月丁未,《清实录》第54册,中华书局1987年影印版,第935页。

④ 《清德宗实录》卷215,光绪十一年九月庚子,《清实录》第54册,第1023页。

⑤ 许世昌:《退耕堂政书》卷5,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第23辑,第363—376页。

⑥ 《清德宗实录》卷571,光绪三十三年三月乙亥,《清实录》第59册,中华书局1987年影印版,第552页。

⑦ 《瑞洵英秀奏为北路地方改设行省有害无利据实覆陈请旨毋庸置议折》(光绪二十九年六月初二日),中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第33辑,中华书局1995年版,第19—22页。

⑧ 《清德宗实录》卷514,光绪二十九年四月丁未,《清实录》第58册,中华书局1987年影印版,第796页。《清德宗实录》卷517,光绪二十九年闰五月乙酉,《清实录》第58册,第820—821页。

在新疆、台湾、奉天、吉林、黑龙江等边疆地区先后建立行省背景下,西藏建省的呼声也在不断高涨。光绪三十四年(1908年),川滇边务大臣赵尔丰在川边巴塘理塘推行“改土归流”,为建省做准备。宣统元年(1909年)二月,颁布《改土归流章程》,要求无论汉人、藏人,均为大清百姓,需要遵守中央的管理制度。经过这些改革,川边建省渐趋成熟。后清廷调任赵尔丰署理四川总督,傅嵩林接任川滇边务大臣,拟就《代理川滇边务大臣傅嵩林奏请建设西康省折》,建议设西康省,但西康建省的计划也随清政府的覆灭而搁浅。

结 语

《礼记·王制》云:“凡居民材,必因天地寒暖燥湿,广谷大川异制。民生其间者异俗,刚柔轻重迟速异齐,五味异和,器械异制,衣服异宜。修其教不易其俗,齐其政不易其宜。中国戎夷,五方之民,皆有性也,不可推移。”正是“五方之民”皆有自己的风俗习惯,清政府在入关前后,顺势而为,在边疆地区实施了诸如满蒙联姻、盟旗制度、尊崇藏传佛教、伯克制、土司“照旧袭封”等有效的制度,将边疆地区顺利纳入管辖。待清朝对边疆地区统治稳定后,很多问题暴露出来,在宗教方面,西藏达赖喇嘛影响力越来越大;新疆伊斯兰教职人员权力越来越大,“捧经决案”“依经定罪”现象屡禁不止。在西南地区,一些土司势力越来越大,几成尾大不掉之势,威胁清廷的统治。如此种种,需要清廷“修教齐政”,大刀阔斧地进行改革,尤其清末面对边疆危机,更需要清廷由原来的“防边”思想转变为“边防”思想,设立行省制度,进行“一体化”改革。

对于“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”思想,清朝皇帝和大臣多有论述。乾隆皇帝在《喇嘛说》中,针对廓尔喀入侵事件,特意强调,“后藏煽乱之喇嘛,即正以法”,并进一步解释道:“若我虽护卫黄教,正合于《王制》所谓‘修其教不易其俗,齐其政不移其宜’,而惑众乱法者,仍以王法治之,与内地齐民无异。”^①乾隆皇帝认为,清朝“护卫黄教”,合于《礼记·王制》篇中“修其教不易其俗,齐其政不移其宜”的因俗而治精神,而“惑众乱法者,仍以王法治之,与内地齐民无异”,则应该符合“修教齐政”精神,无论犯法者身份多么特殊,都要以王法治之。在《喇嘛说》中,乾隆皇帝还说明设立金瓶掣签制度的来龙去脉,以防止政教合一局面的出现,并在最后说:“兹之降廓尔喀,定呼必勒罕,适逢时会,不动声色以成之。去转生一族之私,合内外蒙古之愿……”,^②亦强调金瓶掣签这一改革举措是“修教齐政”的重要举措。

在管理新疆“回疆”事务及伊斯兰教事务方面,清朝的总纲领就是“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”。清朝统一新疆后,因地制宜,在新疆南疆地区设伯克管理,颁布了《回疆则例》,应用于天山南部维吾尔人聚居区。在“修教齐政”方面,要求政教分离,伊斯兰教教职人员不得干预司法。但在穆斯林聚居区,“教典即法律”问题屡禁不止。同治元年(1862年),清廷再次关注该问题,并严令永远禁止。同治十二年(1873年),针对个别下层官吏主张以“安插各回,令与汉民联亲,开荤食肉”的建议,左宗棠进行了驳斥,他说:“然独不闻‘修其教不易其俗,明其政不异其宜’乎?有天地以来,即有西戎;有西戎以来,即有教门。所应禁者新教,而老教断无禁革之理。”^③明确要因地制宜。但在

① 乾隆帝:《喇嘛说》,转引自张羽新:《清政府与喇嘛教》,第342页。

② 乾隆帝:《喇嘛说》,转引自张羽新:《清政府与喇嘛教》,第342—343页。

③ 左宗棠:《留坝厅赵丞履祥稟安插抚回及遣勇练兵事宜由》(同治十二年),《左宗棠全集·札件·批札》,第339—340页。

一件修建清真寺请示的批复中,左宗棠又“修教齐政”,对清真礼拜寺的建筑型制作出了非常具体的规定:“清真寺规制,高广准照各神庙祠宇之式,高不得过二丈四尺,长宽不得逾十丈。头进为大门,两旁为厢房;二进为神堂,供奉穆罕默德神位;三进为经堂,以藏经典。二进至三进两旁为长廊,以居守庙之人。墙厚不得过二尺五寸,寺内外不得修建高楼,以示限制。”^①

在治理新疆方面,刘锦棠根据汉代班超、任尚等人的故事,将历史经验归纳为“宽小过,总大纲”,“修其教不易其俗,齐其政不易其宜”,认为“军旅之后,荒远之区,尤当蠲除烦苛,与民休息,不可以常例拘也”。^②清人王樹枏等人在撰写《新疆图志》时,对清朝在新疆的“修教齐政”之策有所阐释,所谓“齐其政”,即“改行省,设官吏,而郡县之,以养以教,视同赤子”;所谓“修其教”,其要义即宗教不干预政治,需慢慢化之,“然而宗教、俗尚、伦理之间,未尝强而合也。饮食、衣服、言语、文字,未尝骤易而强之同也。齐之以政刑,化之以礼乐,深之以摩渐,需之以岁时,数百年后,用夏变夷之治,其庶有豸乎!”^③王樹枏等人的总结切中肯綮,抓大放小,有取有舍,上下衔接,有收有放,概括的不仅是解决新疆问题之道,也是解决所有边疆问题的关键所在。

如果拉长时间尺度,通过梳理中国历史上超过70年的“大一统”王朝就会发现,每个王朝其实都有“因俗而治”和“修教齐政”两个阶段,只不过清朝更为典型,具有突出的历史地位。清朝尽管是从东北一隅崛起的满族建立的王朝,但他们更好地延续了中国历朝历代的治理传统,并汲取以往的治理教训,将“因俗而治”和“修教齐政”治理逻辑有机结合,实现、巩固、维护了边疆的“大一统”格局。纵观清朝的边疆治理过程,其治理智慧在于,将各边疆地区纳入版图之后,主要实施“因俗而治”之策,体现治理中妥协的智慧;待边疆地区逐渐稳定,但也暴露出各种问题后,朝廷逐步谋划“修教齐政”之策,即把边疆和内地治理通盘考虑,把中央权力进一步渗透到边疆地区,实现全国地方教化与治理的一体化发展,达到稳固统治的目的,形成治理的联动效应,体现治理中改革的智慧。“因俗而治”和“修教齐政”思想及阶段性实践实为清朝边疆治理的核心逻辑,清朝通过“因俗而治”达致“修教齐政”,“修教齐政”是最终目的,“因俗而治”是“修教齐政”的桥梁。

清朝的“修齐思想”及其“因俗而治”和“修教齐政”两个阶段的实践,是清朝治理边疆的经验总结,也是治理人口规模巨大国家的经验总结,更是历朝历代治理边疆层累经验的总结。中国传统王朝都面临边疆民族问题,而清朝在“因俗而治”和“修教齐政”上找到了平衡之术,此即清朝皇帝所用“执两用中”指导思想下的边疆治理之道,实践出了“清朝方案”,一定程度上实现了长治久安。清代边疆治理之道凸显出清朝在中国历史上具有重要的历史地位,这一课题值得我们深入思考,以为今天更好借鉴。

(作者吕文利,中国社会科学院大学教授、中国边疆研究所研究员;邮编:100101)

(责任编辑:张舰戈)

(责任校对:苑 苑)

① 左宗棠:《平凉善后局冯道邦棟稟回民陈林等请建清真寺由》(同治十年),《左宗棠全集·札件·批札》,第272页。

② 刘锦棠:《新疆命盗案件请暂行变通办理折》,《刘襄勤公奏稿》卷2,甘肃省古籍文献整理编译中心编:《中国西北文献丛书二编》第二辑《西北史地文献》第13卷,线装书局2006年版,第62页。

③ 王樹枏等纂修:《新疆图志》卷48《礼俗志》,朱玉麒等整理:《新疆图志》中,上海古籍出版社2015年版,第852页。

SUMMARY OF ARTICLES

The Cornerstone of the Development of Human Civilization: Exchanges and Mutual Learning // *Yang Gongle*

The peoples around the world are born of culture and thrive on civilization. Evolving through diversity, world civilizations have become vibrant through mutual learning. For a long time, there have been numerous works on civilization theory in the West, and the abuse of the term “civilization” has been prevalent. The theory of “superiority of Western civilization” and the theory of “clash of civilizations” are the representatives of such abuse. The Chinese civilization has long been known for its openness and inclusiveness since ancient times. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, Chairman Xi Jinping has proposed a concept of civilization in line with the common interests of all humanity, based on the shared values inherent in Chinese civilization and its internal logic. This call has injected powerful Chinese power into the healthy development of world civilization. It is China’s significant contribution to human civilization.

On the Historical Status of the Qing Dynasty // Liu Wenpeng

A key aspect of the historical status of the Qing Dynasty is the restructuring of the unified political civilization. Compared with the Han, Tang, Yuan, and Ming dynasties, the Qing Dynasty achieved significant accomplishments in territorial expansion and the stability of the political management mechanisms within a multi-ethnic and unified framework. This political landscape facilitated the interactions, exchanges, and integration among various ethnic groups, ensuring a trend of diverse yet unified development in Chinese culture. Moreover, the Qing Dynasty transcended the ideological constraints of the “Hua-Yi Distinction”, reinforcing the consciousness of “China” by defining its territorial boundaries. Meanwhile, the Qing Dynasty maintained its position in the global trade system, adopting a more pragmatic approach to tribute trade, and exhibiting characteristics of a modern nation-state in its dealings with Asian and European countries. From these perspectives, we can recognize the Qing Dynasty’s great contributions to China’s grand unified political civilization.

On the Governance of the Qing Dynasty’s Border Regions // Lü Wenli

Rulers of all dynasties regarded the saying in the *Book of Rites* as a guiding principle for governing in the border ethnic areas, that is “To cultivate education and to unify governance, is not to change customs and habits”. The Qing Dynasty was no exception. In governing the border regions, the court in the early Qing Dynasty employed the strategy of governing according to customs, to incorporate the border regions into the territory, achieving the rare historical pattern of the “Great Unity” and reflecting the wisdom of compromise in governance. In the mid-Qing period, with stability established in the border regions, the court gradually devised the strategy of “cultivating education and unifying governance”, developing a holistic view on governance of both the border regions and the interior regions. This involved the penetration of central authority into border regions, achieving the integrated development of this country’s local

cultivation and governance and reaching the goal of maintaining local stability. This ideology of governing, along with its stage-by-stage practice, were the core logic of the Qing Dynasty's borderland policies. The Qing Dynasty achieved "cultivate education and unify governance" through "governing according to customs". It should be said that the former was the goal, and the latter was the bridge over which to achieve the goal. This governance logic was mutually supportive and formed a grand strategy known as "Qing Dynasty Solution", representing valuable historical experience in border governance during the Qing Dynasty. If we adopt a long-term view to rethink borderland governance during Qing Dynasty, we will find that the "Qing Dynasty Solution" holds a significant position in Chinese history, and it deserves further in-depth summary.

Research on Oral History Methodology from the Perspective of Historical Materialism // Wang Yuping

Historical materialism is the fundamental guide for oral history research. To adhere to this approach in oral interviews and oral history research, we must stick to the mass line, immersing ourselves in historical contexts, and conducting historical analysis through connection, analysis, and synthesis of oral historical materials. We must grasp the basic contradictions of oral history, that is, the contradictions between the interviewer and the interviewee, oral narratives versus constructed narratives, and micro versus macro perspectives. To adhere to historical materialism in oral interviews and oral history research, we must abide by the basic principles of oral history research, namely the principles of subjectivity, intersubjectivity, authenticity, and attention to details. Studying oral history based on historical materialism is the real "path".

Perspectives, Characteristics, and Limitations of Translated Works on Overseas Late Qing History Research in the New Era // Zhang Deming

Since the New Era, a series of overseas works on the history of the late Qing Dynasty have been translated and published in China, covering a wide range of topics, including politics, economy, diplomacy, social culture, and many other aspects. This has had a certain impact on domestic academic circles. Overseas studies of late Qing history often adopt novel perspectives, influenced by new social history, new political history, new cultural history, global history, and other research trends. Most of these translated works employ interdisciplinary methods for comparative research, emphasizing the use of foreign historical materials. They combine those with Chinese materials to create vivid and readable historical narratives. However, some of these works misunderstand or over-interpret historical materials. In terms of theoretical paradigms, overseas studies on late Qing history, represented by the United States, have experienced changes between different research paradigms such as "Impact-Response", "China-centric view", and "State-Society". Occasionally, these studies have forced theoretical paradigms onto late Qing history studies. Scholars in China should evaluate these translated overseas works on late Qing history objectively and accelerate the introduction of the latest achievements from abroad. We should make more efforts to strengthen the excavation and utilization of overseas historical materials, deepening the study of late Qing history from various perspectives. We should not blindly follow and worship western theoretical paradigms. Instead, we should expedite the construction of an independent knowledge system for late Qing history research in China.

The Disenchantment and Reconstruction of Historical Figures: A Study Centered on the Research of Alexander the Great by A. B. Bosworth // Cui Lina

Studies of historical figures constitute a foundational and core aspect of historical research. Due to the