

## 晚清筹边改省奏议与治边政策概论

苏 德

(内蒙古大学蒙古学学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

**摘 要:** 近代以来,随着清帝国的衰败和西方列强的入侵,中国边疆地区普遍出现危机,边疆问题越来越引起国人的关注。从近代早期的龚自珍、魏源等著名士人到后来的左宗棠、岑春煊、赵尔巽、张荫棠、徐世昌等廷臣疆吏,在不同的时期和不同的背景下,提出了筹边改制的种种设想和主张,对清朝政府改变传统治边政策产生了直接的影响。各方人士关于筹边改制的具体意见虽不尽相同,但有一个共同的观点,即主张废除边疆地区“因俗而治”的多元化管理体制,通过建立行省,使边疆与内地“联为一体”。

**关键词:** 晚清;筹边;奏议;政策

**分类号:** K25 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5218(2002)04-00010-07

—

嘉、道以后,龚自珍是最早关注边疆,且潜心研究边疆问题的士人之一。他用了很大的精力研究新疆的历史与现状。在《西域置行省议》中,龚自珍从内地人口激增所导致的种种社会问题出发,提出将内省人口大量迁入新疆,开垦土地,设置州县的设想。他指出:“今中国生齿日益繁,气象日益隘,黄河日益为患,大官非不忧,主上非不咨,不外乎开捐例、加赋、加盐价之议。譬如割臂以肥脑,自啖自肉,无受代者”。因此,他主张“大募京师游食非土著之民,及直隶、山东、河南之民,陕西、甘肃之民,令西徙。”<sup>[1](105-111)</sup> 凡是到新疆来的移民,应由官府发给盘费、蒙古帐房、牛具、籽种

等。他还设计了在新疆全境建立道、府、厅、州、县的一整套方案。魏源在他的《圣武记》中也曾提出过类似主张。他认为,清政府在天山南路,应当与北路一样实行挈眷驻防“以回疆戍兵改为额兵,屯田裕饷,并许内地商民挈家垦种,以渐升科。”如此以来,“事半功倍,不数年兵愈衍愈炽,外足以控制回户,内足以分中国生齿之蕃,利可殫述哉!”<sup>[2](卷4)</sup> 龚、魏等人关于治理新疆的主张对当时及以后的关注西北问题的人士产生了较大影响。

19世纪中叶以后,新疆变乱迭起,最后经过同治年间的大动乱,清朝在新疆的统治秩序几乎“荡然无存”。伊犁将军所统辖的军政系统在动乱中受到严重的冲击和破坏,已无法满足稳定局势、重建秩序的需要。时势的变迁已经不允许全面恢复旧体制。清政府只有建立一个更集中、更严密

收稿日期:2001-12-13

作者简介:苏 德(1962-),男,蒙古族,镶黄旗人,内蒙古大学蒙古学学院,副教授,博士。

的统治体制,才能保证新疆的长期稳定,才不使领土进一步丧失。当时,达到这一目标的最为现实的办法,就是建立中央集权式的行省制度,在行政体制上,使新疆与内地一体化。

在这种情况下,左宗棠于光绪三年六月(1877年7月)上《遵旨统筹全局折》,正式提出将新疆改为行省。他指出:“重新疆者所以保蒙古,保蒙古者所以卫京师”,“若新疆不固,则蒙部不安,匪特陕甘山西各边,时虞侵轶,防不胜防,即直北关山亦将无晏眠之日。而既‘省费节劳’,又‘纾朝廷西顾之忧’者,惟有‘设行省、改郡县’。”<sup>[31](卷50)</sup>

改建行省意味着将彻底放弃对新疆的传统政策,是“事关创始”,因此清廷对新疆建省持慎重的态度,也可以说疑虑重重。左宗棠提出新疆建省后,清廷一再询问“除旧有各厅州县外,其余各城改设行省,究竟合宜与否?”倘置郡县,有无可治之民,不设行省,此外有无良策?<sup>[41](卷79)</sup>光绪四年十月(1878年11月)左宗棠又上《复陈新疆情形折》,详细阐述了新疆建省的理由,其要点如下:

(一)建省有可治之民。新疆收复以来,开垦民户,日渐增多,如北路“迪化州各属尤成效可睹,旧额民户共四千二百有奇,现报承垦者,已三千六百余户。”镇西厅旧种地六万亩,现报民垦三万六千余亩,兵垦四千余亩。吐鲁番荒地尚少,粮石租税,已逾旧额之半。南八城,除英吉沙尔壤地褊小,乌什土性瘠薄,余均较吐鲁番为饶,而喀什噶尔、和阗、叶尔羌、阿克苏庶而兼富,物产丰盈又较各城为盛。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,俱有端绪,较之北路,尤易为功。故南北开设行省,天时人事均有可乘之机,失今不图,未免可惜。

(二)建省可立长治久安之基。新疆“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,……将军、都统与参赞、办事大臣,协办与领队大臣,职分等夷,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。地周二万里,治兵之官多,治民之官少,而望政教旁敷,远民被泽不亦难哉!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。”若实行州县制,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。

(三)建省可节约饷需。与甘肃相比,新疆可开之利源颇多,如丈地征粮,以给军食;修渠导流,以备旱潦;改铸制钱,以便民用;设局征厘,以裕课税等等,皆为利源之道。南北两路之物产,尚有药材、皮张,吐鲁番之棉花、和阗之玉、库车之铜铅铁,均应设法筹之。另外,“从前额兵之多者,一则辖疆与蒙部、回番杂处,兵少恐启戎心;一则新疆需由内地拨兵换防,兵少难敷调派也。”建省后,防兵可以渐减,换防之制可永久停止,改行饷为坐粮,以减轻各省协款之压力。<sup>[31](卷53)</sup>

左宗棠这番议论,有力地论证了新疆置郡县、改行省的必要性和可行性。故此清政府也表示赞成,但它强调新疆建省“必须熟筹于事前,乃能收效于事后”,“总期先实后名,俟诸事办有眉目,然后设官分职,改设郡县。”<sup>[41](卷81)</sup>因此,以一切都得等收回伊犁之后再作决定为由,未批准左宗棠的奏折。

光绪六年(1880),左宗棠又提出总督、巡抚并设的建省方案。他认为,北路乌鲁木齐、南路阿克苏位于天山南北之脊,居高临下,足以控制全疆。故建议:乌鲁木齐设新疆总督,阿克苏设新疆巡抚,伊犁仍设将军,塔尔巴哈台改设都统,喀什噶尔改设提督。其余从前所设参赞、办事大臣一律裁撤。原设领队大臣的地方,以镇、道代之。是年年底,左宗棠离开新疆,奉旨入京时,再次吁请新疆改设行省,并提出:哈密必须划归新疆,哈密及镇迪道所属文武地方官员,均归督办新疆军务的刘锦棠统辖,所有有关各级官员的“升调补署考核及一切兴革事宜均可就近办理,分别奏咨,陕甘总督勿庸兼管。”<sup>[51](卷3)</sup>显然,左宗棠是极力主张甘肃新疆实行分治。由此可见,新疆一经建省,不但脱离于陕甘总督的管辖范围,而且伊犁将军亦“勿庸总统全疆”。

光绪七年(1881)中俄签订《中俄伊犁条约》。俄国按照条约规定交还了霍尔果斯河以东中国领土,清军进驻伊犁。随着新疆的全部收复,新疆建省问题便提到了清政府的议事日程上。但是在讨论建省方案的过程出现了一些争论。

新任陕甘总督谭钟麟认为左宗棠所拟新疆单独建一省的方案不可行,主要有两方面的原因:其

一、拟设各官甚多,需用浩繁。其二、办理新疆善后,应当从设置州县办起。因此,他指出:天山北路“地广人稀”,无需委派更多官员;南路则一城不过数十庄,“各设一官足矣”。<sup>[5]</sup>而南路新设置的各道,也应照北路镇迪道之例,“皆归钦差大臣统辖”。显然,谭钟麟是不愿意新疆单独建省而脱离他陕甘总督的权力范围,欲将新疆建省问题化为增设州县的问题。

刘锦棠与谭钟麟多次磋商之后,提出了一个折中的建省方案。他首先充分肯定了新疆设立行省的必要性,认为“新疆当久乱积罢之后,今昔情形判若霄壤,所有边疆一切事宜,无论拘泥成法,于时势多不相宜。且承平年间旧制,乱后荡然无存,万难再图规复。欲为一劳永逸之计,固舍增设郡县,别无良策”。<sup>[5]</sup>但是,刘锦棠既不同意左宗棠所拟新疆单独建为一省的方案,也不赞成谭钟麟提出的将北路镇迪道等处及拟设南路郡县皆归钦差大臣统辖的主张。其理由主要有以下几方面:

(一)新疆郡县之数目太少,难以自成一省。将现拟设之南路各厅州县与原有的哈密及镇迪道等处各厅州县加起来,总共不过二十余处,即使将来地方日益富庶,所增亦必无多。故难自成一省。

(二)新疆、甘肃势难分为两省。新疆与甘肃,形同唇齿,凡筹兵筹饷以及制办转运诸务,皆以关内为根本。如将关内外划为两省,以二十余州县孤悬绝域,其势难以自存。且因此而使甘省大吏稍存畛域之见,则边事已不堪问。

(三)新疆旧制既不可复,就必须熟筹可久之道,不得仍作权宜之计。将北路镇迪道等处及拟设南路郡县皆归钦差大臣统辖的办法,实属不妥当。钦差大臣并非国家常设之官,因此新疆南路一经设置郡县,诸事必须按照行省的办法办理,即裁撤钦差大臣,添设巡抚,以统辖之。

可见,刘锦棠首先考虑到的是新疆单独建省的实际困难,同时又着力避免在新疆建省问题上与陕甘总督发生分歧而影响边疆大局。所以,他最后提出:将哈密、镇迪道等处及拟设南路各厅州县并归甘肃为一省,添设甘肃巡抚一员,驻扎乌鲁木齐,管辖哈密以西南北两路各道厅州县,并赏加兵部尚书衔,统辖全疆官兵,督办边防;设甘肃关外等处地方布政使一员,随巡抚驻扎;旧有镇迪道员拟请赏加按察使衔,令其兼管全疆刑名驿传事务;改迪化直隶州为迪化县,添设迪化府知府一员

驻迪化城,管辖迪化、昌吉、绥来、阜康、奇台五县。如此办理,较之另建一省,不仅“稍免烦费”,而且“于新疆时事亦甚相宜”。<sup>[5]</sup>

为了确保巡抚的主事权力,刘锦棠还提出了削夺伊犁将军原有权力,从新整顿新疆驻防制度的主张。他说:“查承平时新疆南北两路系归伊犁将军总统,乌鲁木齐督统亦兼辖镇迪一道,如设巡抚,则不但镇迪道无须都统兼辖,即将军亦勿庸总统全疆,免致政出多门,巡抚事权不一。其伊犁满营似应改照各省驻防将军营制,从新整顿,务求精实可用,庶于边防有所裨益。总之,新疆不复旧制,便当概照行省办法。”<sup>[5]</sup>

刘锦棠这个方案,既排除了谭钟麟那种退后乃至取消新疆建省的主张,同时也避免了左宗棠所提出的新疆建省后完全脱离于甘肃而孤悬边陲的可能,是比较符合当时新疆实际情况的。清廷最后批准了刘锦棠的方案,并令刘锦棠委署南疆各道府州县官职。

光绪十年(1884)十月,清政府正式任命“刘锦棠为甘肃新疆巡抚”,调“甘肃布政使魏光焘为甘肃新疆布政使”。<sup>[4](卷195)</sup>巡抚驻乌鲁木齐,加兵部尚书衔,统辖全疆官兵,督办边防;布政使随巡抚驻扎。至此,新疆建省终于得以实现。

新疆改省是中国近代边疆民族史上的重大事件,它标志着清朝治理边疆的传统观念和 policy 已发生转变。从此,清政府逐渐放弃“因俗而治”的传统政策,开始采取了以边疆、内地政治一体化为主要目标的治边政策。这一转变,对于蒙藏等边疆地区的整顿改制都有影响。

—  
—

19世纪后半期的蒙藏政局,总体上讲,要比新疆稳定一些。所以,蒙藏两地的改制问题,进入20世纪后才真正引起清政府的重视。

19世纪末发生的中日甲午战争、戊戌维新运动、义和团运动和八国联军大举入侵等一系列重大事件,使近代中国的历史又一次发生了急剧的变化。空前的国内外危机,激烈的社会政治矛盾,以及巨额战争赔款所带来的财政枯竭,使得清朝统治者再也无法恪守旧制。为避免顷刻的覆灭,清廷不得不表现出一些愿意革新的姿态,以取得

帝国主义的扶植,并安抚统治阶级内部各派系和资产阶级上层人物。慈禧太后和光绪皇帝还在流亡西安期间,清廷便于光绪二十六年十二月十日(1901年1月29日)匆忙发布上谕,决意变法,施行“新政”。二十七年三月(1901年4月),又下谕成立督办政务处,作为规划“新政”的机构,派庆亲王奕劻、大学士李鸿章、荣禄、昆冈、王文韶,户部尚书鹿传霖为督办政务大臣。从此晚清社会进入了比较全面、系统的变革之中。清末蒙藏地区的改制便是这种政治背景下的产物。

“新政”伊始,蒙古地区的改制问题即成为国内舆论所关注的焦点之一,因而越来越引起清政府的重视。当时,除了驻边将军、都统、大臣等,各省督抚的主张和建议也日益成为清政府制定边疆政策的重要决策依据。就蒙古地区的改制而言,各省督抚的意见虽各有侧重,但普遍要求改变蒙古旧有的盟旗制度,废除扎萨克分封制,增设州县并改置行省。

最早提出蒙古改省的是赵尔巽。1903年初,湖南巡抚赵尔巽在其《通筹本计条陈》一折中,以“治边外,军府仍不如郡县”立论,并基于新疆改设行省之实践,提出了将内外蒙古改建行省的主张。他指出:“查历代之制,内地治以郡县,边外治以军府。然汉之河西列郡,至今仍隶版图,唐之安西北庭未及,仍沦异域,是治边外,军府仍不如郡县,确有明证”。<sup>[61][19]</sup>清廷接到赵尔巽的奏折后,一是感到“事体重大”,“未便遽议施行”,二是觉得“需费浩繁”,必须“详慎察度,预筹布置”。于是把他的奏折下发给各驻边将军、都统、大臣等,要求他们详加讨论,各述所见。这样,蒙古改省问题便进入讨论、酝酿阶段。

此后,姚锡光、程德全、徐世昌、岑春煊、廷杰、贻谷等人也相继上奏清廷,要求改变对蒙传统政策,实行改制。其中,姚锡光的《实边条约》和岑春煊的《统筹西北全局酌拟变通办法折》,具有广泛的代表性。

光绪三十一年五月(1905年6月),即日俄战争期间,清政府练兵处军政司副使姚锡光赴东蒙考察。同年八月,他在上练兵处王大臣的《实边条约》中,根据日俄交战以来东北和东蒙所面临的形势,提出了在内外蒙古分建行省的设想:内蒙古分为东西两省,以直隶边外承德、朝阳两府共六州县及口北三厅为东省;从三厅西界画一直线,北抵外

蒙古,凡东四盟蒙古,察哈尔左翼皆隶东省。直线以西,以山西、陕西、甘肃边外诸部,察哈尔右翼,绥远城将军所辖之土默特蒙古,西二盟蒙古,新设口外各厅,宁夏将军所辖之阿拉善厄鲁特蒙古,皆隶西省。外蒙古则划分为东、西、北三个省。车臣汗、土谢图汗两部为东省,赛音诺颜、扎萨克图汗为西省,科布多、唐努乌梁海为北省。<sup>[7]</sup>

姚锡光的设想不免过于脱离实际,但却如实地反映了当时一部分廷臣疆吏欲将蒙古改建行省的急切心情。而他所提出的“先谋内二省,以保漠南,再建北三省,以制北徼”的策略思想,对晚清对蒙新政的制定和实施产生了重要影响。

光绪三十二年七月十三日(1906年9月1日),慈禧太后在听取考察欧美日宪政体制的载泽等五大臣的汇报后,宣布“仿行宪政”,紧接着进行官制改革。九月,理藩院改为理藩部,负责“考察藩情,整饬边务”,并增设调查编纂局,即着手调查蒙古状况,加快了筹蒙改制的进程。

光绪三十三年四月二日(1907年5月14日),时任两广总督的岑春煊上《统筹西北全局酌拟变通办法折》,着重阐述了蒙古各部的改制问题。他指出:西北各边,自准噶尔、回部平定以来,“文治武卫,历百数十年,迄未大议整饬。财日以匮,民日以困,治日以窳,兵日以弱,即是晏然无事,已不可支,何况界约屡更,事变日迫,不为补救,必悔后时。”故此对西、北边疆各部之传统体制,必须进行“变通”。但实行“变通”,不可盲目从事,应当遵循以下两个基本原则:一是“先图近边之树立,再议远塞之恢张,分次第以推行,期根本之渐立”;二是“不必徒侈改制之名,而当先尽振兴之实;不必大耗度支之力,而当先谋生殖之图”。<sup>[81][921-926]</sup>岑春煊在这两个基本原则下,最后提出了一整套“变通办法”。其中包含了从变通官制到划分疆域,从推行垦务到兴办教育,从整饬边备到选拔人才等诸多内容。这实际是对西、北边疆地区不同情况进行广泛、深入的研究之后提出的比较全面、系统的改制方案。其中心思想是废除“因俗而治”的传统体制,加强清中央政府对西、北边疆地区的直接管辖。具体地说,就是西、北两路各将军、都统和大臣,皆改为巡抚,以接管地方行政,专辖一方。而在条件具备的近边地区,如内蒙古,则直接设立行省,“以一事权”。对岑氏的奏折清政府极为重视,实际将它当做清末筹蒙改制的指导方针。

光绪三十三年(1907)四月,清廷令军机处将岑春煊关于统筹西北全局的各折片下发给徐世昌、袁世凯、升允、赵尔巽、锡良、唐绍仪、程德全、贻谷、廷杰、联豫等有关各省督抚及驻边将军、都统、大臣等,要求他们详加讨论,提出意见。于是,陆续便有热河都统廷杰、察哈尔都统诚勋、绥远城将军贻谷、归化城副都统三多等就蒙古地区改制建省,提出了各自的建议和方案。清政府最后根据岑春煊、程德全等人提出的“先图近边之树立,再议远塞之恢张”,“注重漠南,以期渐进”的步骤,暂缓在外蒙古设立行省,而着重筹划在内蒙古设立热河、察哈尔、绥远三个行省。只是由于辛亥革命的爆发,清政府在内蒙古设省的计划未能实现。但它加速了由各将军、都统辖区构成的独立的行政区域的形成,为后来的民国政府设置特别区、行省铺垫了基础。

### 三

光绪三十年(1904)英军第二次入侵西藏,逼迫西藏民族上层签订《拉萨条约》后,西藏的形势日益恶化。光绪三十二年(1906)二月,在印度与英国谈判的清朝使臣张荫棠提出了“整顿藏政,收回政权”,以加强中央对西藏的主权管辖的主张。“收回政权”的具体办法是,实行政教分离,只准达赖、班禅保有“藏中教主”地位,不准参与俗政,“所有内政外交以及一切新政,由国家简员经理”。<sup>[9](卷1)</sup>可见,所谓“收回政权”,就是改变西藏政教合一体制,实行政教分离,限制达赖、班禅等宗教领袖参与政治,以加强清中央政府对西藏的直接管辖。

同年四月,清廷命张荫棠“以五品京堂候补,前往西藏查办事件”。于是西藏的改制问题便引起清廷内外人士的关注,西藏应不应该改为行省成了讨论的重点。有人指出:“近来台湾、新疆缘琉球、缅甸为他国并吞,屏障藩篱迥非守在四夷之旧,于是仿十八行省例,添设巡抚及司道以下诸员,台湾别于福建,新疆别于甘肃,经营草创,示久安长治规模。而藏与滇蜀相邻,逼近五印度,有不得仍恃驻防者。不若收入版图,改为行省,徐策富强,即可杜旁伺之心,复不致前功尽弃。”<sup>[10](96)</sup>还有人就西藏建省后的具体行政设置提出了自己的

构想:“如前藏、中藏、后藏、拉里,可分驻提、镇、司、道也;里塘、巴塘、察木多、拉里等粮台可建府也;江卡、乍丫、洛龙宗、硕班多、冰坝、江达、墨竹、工卡等处可建州县也。”<sup>[10](97)</sup>

光绪三十三年(1907),岑春煊在其《统筹西北全局酌拟变通办法折》中也指出:“西藏交涉极重,商埠将开,亦及早议办。现设滇蜀边务大臣,拟以原来察木多地,东括打箭炉,南至乍丫,西至宁静,属滇蜀大臣,名曰川西省;布达拉及扎什伦布、阿里,则仍属之驻藏大臣,名曰西藏省。”<sup>[8](925)</sup>当时,川滇边务大臣赵尔丰十分赞同岑的意见,他说:“以形势论,西藏亦当建省,提前经营,以杜外患”,因为“康藏以前之横散,实因无人经营。如令建省,连贯一致,共筹边圉,俾便国防负责有人,随时预防,以备不虞。依其俗而导其政,练兵、兴学、采矿、开垦悉为蕴富之源,数年之后,当有可观。此边、藏时不容缓之事,亦势也。”<sup>[8](921)</sup>

西藏因远离内地、交通不便利,尚未有内地汉民移居,更谈不上府厅州县的设立,建省所必须的经济和社会基础十分薄弱。当时尽管有不少人提出在西藏建省,但实施起来决非容易。正如驻藏大臣联豫所言:“若驻藏大臣忽改为总督、巡抚,是徒启番人之疑惑,而于事无益。”<sup>[8](171-172)</sup>因此,对于西藏改省,清政府持慎重的态度,最后根据联豫的意见,采取了“不改以行政之名而以行省之实治之”的策略。

光绪三十四(1908)年二月,清廷任命在川边大力推行改土归流的赵尔丰为驻藏办事大臣,兼川滇边务大臣,又调其兄赵尔巽为四川总督。上谕指出:“西藏为川蜀藩篱,地方广漠,番民蒙昧,举凡练兵、兴学、务农、开矿,讲求实业,利便交通,以及添置官吏,整饬庶政诸大端,均应及时规划”。清廷还命令度支部按年筹拨款银五六十万两,“俾济要需”,同时要求四川总督随时接济。<sup>[11](5857)</sup>此后,清廷还应联豫、赵尔丰的请求,决定派川军入藏,以为整顿藏政之后盾。这一人事安排及相应的举措,表明了清廷整顿藏政的决心。

对于西藏僧俗上层来说,赵尔丰入藏,无异清廷已宣布要在西藏推行“改土归流”,因而更加引起了西藏民族上层的疑惧。于是,西藏地方政府一方面上奏清廷,请求收回成命,令赵尔丰和川军停止入藏;另一方面派藏兵赶赴察木多,试图以武力阻止赵尔丰和川军入藏。在西藏地方武装与赵

尔丰“边军”屡次发生摩擦的情况下,清政府为避免“操切肇乱”,不得已解除赵尔丰驻藏大臣职务,“仍作边务大臣,遥为藏中声援”,藏事仍由联豫一人负责。但为了让联豫得以放手进行整顿,清廷命令川军继续向西藏进发。

宣统元(1909年)年十月底,离开西藏四年之久的十三世达赖喇嘛由西宁经纳曲回到拉萨。与此同时,川军也在四川总督与川滇边务大臣的全力支持下,冲破藏军的拦阻,进入西藏境内。宣统二年正月初三日(1910年2月12日),川军前锋马队进入拉萨,一时全城震动,人心不安,达赖即攀其左右,逃亡印度。

川军入藏和达赖逃印后,对于整顿藏政,清政府更有了把握。正月十六日(2月25日),清廷颁布上谕宣布“革去达赖名号,以示惩处。”<sup>[12](卷30)</sup>接着便采取一系列整顿措施,责成联豫,身体力行。联豫遂对西藏地方官制进行改革,在西藏各地设置委员。在藏西曲水、藏北哈拉乌苏,藏南江达、山南,藏东硕般多、三十九族等地各设委员一名。这些委员的职责包括管理刑名词讼,清查赋税,并负责筹办学务、工艺、商贾、屯垦、矿山、盐场等事宜。<sup>[12](卷34)</sup>实际与内地州县官无异。

宣统二年(1910)十一月,为了加强驻藏大臣的权力,联豫奏请裁撤驻藏帮办大臣,改设左右参赞,分驻前后藏。他指出:与内地直省相比“藏地规模较简,驻藏大臣两员,政见一有参差,治理即多窒碍”,现在帮办大臣尚未简放,应请即予裁撤,并于前后藏各添设参赞一员。以前藏参赞作为驻藏左参赞,禀承办事大臣,筹划全藏一切要政。以后藏参赞作为驻藏右参赞,禀承办事大臣,总监督三埠商务。均由办事大臣奏保堪胜人员,请旨简放。<sup>[13](152-154)</sup>宣统三年(1911)二月,清政府批准联豫的奏请,随后任命罗长裕为驻藏左参赞,钱锡宝为驻藏右参赞。<sup>[12](卷5)</sup>此后,驻藏大臣衙门设立稿房,夷情房、满印房、汉印房、吏、礼、户、工、刑、兵各房,又设译字房、廓尔喀房、掌房、看书房。其中章京由理藩院派遣外,其他人员,由驻藏大臣委任。至此驻藏官员,竟达百员之多,比以前增加数倍。

宣统三年六月,联豫仿照内地各省督抚衙门章程,“设立幕职分科办事以专责成。”<sup>[13](168)</sup>新设治事厅、议事厅各一所。计设秘书一员,协理一员,吏科兼礼科,法科参事一员,度支科兼营缮科

参事一员,军政兼巡警科参事一员,交涉兼邮电科参事一员,学务兼农工商科参事一员,番务兼夷情藩属科参事一员。

由此可见,联豫对藏政的整顿,基本上是按照行省建制的构造原则进行的。因而使西藏地方行政管理体制有了明显的内地化趋向,并且加强了驻藏大臣的主事权力。这一改革对于恢复驻藏大臣的统辖权,改变往日“大权旁落”的局面,产生了一定的作用。正如联豫自己所说:“自上年川军进藏以后,政权渐次收回,事务日繁,……几与边小省治无异。”<sup>[13]</sup>

## 结 语

综上所述,19世纪80年代以来,清政府逐渐放弃“因俗而治”的治边政策,吸收、采纳筹边改制的各种主张和建议,开始实施了边疆、内地政治一体化的政策。这一转变,对近代中国边疆地区社会历史的发展演变产生了重大而深远的影响。

晚清时期筹边奏议的提出和清朝治边政策的转变可归结为以下几方面的原因:

首先,晚清筹边奏议集中体现了以汉族士大夫为主体的晚清官僚阶层对边疆危机的感悟,以及他们日益增强的忧患意识和对传统治边体制的反思。晚清以来,随着汉族官吏地位的上升和蒙藏等民族上层政治地位的下降,原先边疆政策的决策机制、决策原则、决策依据,皆发生重要变动。满汉政治实力对比的改变,满蒙贵族联盟的逐渐解体,最终打破了边疆民族事务只有理藩院和满蒙贵族出身的驻边将军、都统、大臣等掌管而汉员不得染指的定制。从而使各省督抚,特别是那些锐意革新的汉族官吏们得到了对边疆问题发表见解乃至直接参与决策的机会。他们的思想观念在相当程度上引导着晚清治边政策的走向。

其次,晚清筹边改制的提出和实施,既是现实政治形势的产物,也是一定程度上反映着历史发展的必然趋势。在清朝统一多民族国家这一政治前提下,二百余年来,边疆和内地各民族,以各种形式突破了清朝隔离、限制政策的束缚,在人员往来、经济交换和文化交流诸方面都取得了历史上前所未有的进展,其中最重要的是内地化趋势的长足发展。内地化,是边疆地区各个民族区域在

政治、经济和文化诸方面出现的与内地汉族地区逐渐趋同和接近的趋势。这一趋势是晚清边疆、内地政治一体化为核心的治边思想萌生的土壤,也是执政者之所以所接受这一思想的前提和基础。

此外,晚清筹边改制思想的产生也有经济和文化方面的原因。在清代前期,治理边疆,主要是注重军事和国防,而经济的开发则是次要的。因此,清中央政府与边疆地区的经济交往中,边疆地区往往享受特殊优待。清廷对外藩王公上层一般都豁免各种负担和徭役,并按照爵位高低,给以优厚的岁俸以及各种赏赐。嘉、道以后,清朝日益衰落,国家财政日益紧张,对边疆地区的各种开支越来越成为内地各省的巨大负担。于是,以省督抚为首的地方官吏们极力主张废除各种“边禁”,移民开垦,“开浚利源”。于是“开浚利源”便成为晚清政府制定边疆政策的出发点之一。

在文化上,清朝对边疆民族地区一向采取一种消极的文化隔离政策,试图达到分隔统治的目的。这种政策阻碍了边疆民族与内地汉族之间的文化交流,延缓了边疆地区文化落后局面的改变和社会的进步。到了晚清,随着边疆与内地经济往来的加强,特别是大量汉族移民的到来,边疆与内地政治、经济一体化进程得到进一步加快。这对打破各民族之间的文化壁垒,使各民族超越各自狭隘的族群限制,实现相互间的社会、文化的渐次整合提供了必要的前提。

放弃“因俗而治”,实行边疆、内地一体化,是

晚清筹边奏议的中心议题,也是清政府治边政策的主要目标。一体化的推行,在一定地区,一定层次上,达到了预期的目标,对实边固圉,抵御外侮,产生了积极的作用。但是,由于边疆民族地区各自复杂的自然环境和社会历史条件,经济和政治发展呈现出不平衡性。这些又制约着一体化的推行及其效果。所以在推行一体化的过程中也出现了许多问题,导致了新的矛盾和冲突,对边疆地区的稳定造成了不利影响。

#### 参考文献:

- [1] 龚自珍全集:上[M]. 北京:中华书局,1959.
- [2] 魏源. 圣武记[M]. 北京:中华书局,1984.
- [3] 左文襄公全集:奏稿[M]光绪十六年刻本.
- [4] 清德宗实录[Z]. 北京:中华书局影印本,1987.
- [5] 刘襄勤公奏稿[Z]. 台北:近代中国史料丛刊本.
- [6] 光绪朝朱批奏折:第33辑[Z]. 北京:中华书局,1996.
- [7] 姚锡光. 筹蒙刍议:上[M]. 满蒙丛书本.
- [8] 清末川滇边务档案史料[Z]. 北京:中华书局,1989.
- [9] 吴丰培辑. 清季筹藏奏牍 张荫棠奏牍[Z]. 上海:商务印书馆发行.
- [10] 小方壶斋舆地丛抄:第三帙[Z]. 杭州古籍书店.
- [11] 朱寿鹏编. 光绪朝东华录:五[M]. 北京:中华书局,1984.
- [12] 宣统政纪[M]. 北京:中华书局影印本,1987.
- [13] 联豫驻藏奏稿[Z]. 拉萨:西藏人民出版社,1979.

【责任编辑 于默颖】

## An Overview of the Establishment of Provinces and Policy Towards Borderlands During Late Qing Dynasty

Sude

(Academy of Mongology, Inner Mongolia University, Huhhot 010021, China)

**Abstract:** Since the mid-nineteenth century, along with the decline of the Qing Dynasty and the invasion of Western Powers, widespread crisis appeared in China's borderland, and the public attention focused on the situation of borderland. From 1820s to the early years of 20th century, a variety of suggestions and memorials were presented by intellectuals, governors of the border provinces, and other senior officials, which were the major information sources and bases for the Qing government to plan a provincial reform for borderland. As far as reforming borderland's system is concerned, in spite of the particular emphases that had been laid in their opinions and suggestions, they held one point in common, i. e. they all stood for a thorough change of borderland's old system. The traditional system of the borderland should be abolished. Prefectures, counties and provinces should be set up to unite borderland and the inland into a single part.

**Key words:** late Qing; reforming borderland's; memorials to Emperor; policy