

【论 文】

国际政治视野下的“新疆建省”¹

王 柯²

1876年6月，在失去对新疆的控制权整整十二年之后，清朝发动了收复失地的战争。毫无疑问，这是清朝在其末年进行的一场最为辉煌的战斗。仅仅一年半的时间，清军势如破竹，收复了新疆除俄占伊犁地区之外的所有领土。1878年初，清朝着手研究收复之后的统治方针，在从俄国手中收回伊犁地区主权之后，于1884年正式废除传统的间接统治体系，在新疆推行了“省制”。中国许多历史著作记述了这段历史，毫无例外都从“收复失地”与“巩固边疆”上对清朝政府的举措进行了高度评价。但是，对于这段历史，历史学似乎更应该超越时空的束缚，在国际政治和整个中国近代历史进程的视野下审视它的意义。

清军在新疆的胜利，固然有民心所向的原因，但更重要的还是与清朝以志在必得的决心投入大量财力兵力有关。而“新疆建省”，并非一次一般意义上的制度改革，因为其实质是彻底否定由乾隆在征服新疆后亲自制订的“祖制”。不顾内外交困而坚持开战，收复了失地却不肯恢复传统体系，晚清政府的这一非常选择，显然具有超越“收复失地”与“巩固边疆”的考虑。那么，晚清政府究竟出于什么考虑急于“恢复祖业”？后来又出于什么考虑毅然“放弃祖制”？而从“恢复祖业”到“放弃祖制”，二者之间是否存在一种必然的联系？更重要的是，因为清朝同时具有中华王朝和民族政权两种性质，所以晚清这段从“恢复祖业”到“放弃祖制”的历史，自然就与中国的近代化进程的问题连在了一起。

一、 清朝末年的新疆问题与英俄帝国

1864年，由信仰伊斯兰教各民族参加的“圣战”，摧毁了清朝经营了整整一百年的“回部”（新疆南部）统治体系。“圣战”的果实，最后落到了来自中亚浩罕汗国的阿古柏手里。1865年1月进入新疆南部的阿古柏采取各种手段建立起自己的政权，逐渐占领了天山南部所有地区，包括喀什、英吉沙、叶尔羌（今莎车）、和田、阿克苏、乌什和库车七个大城，其政权史称“七城政权”或“喀什噶尔”。正是藉阿古柏统治之机，沙皇俄国和英国的势力迅速渗透到这一地区。

沙皇俄国涉足新疆的历史，可以上溯到1847年提出要求赋予俄国商人在伊犁、塔城和喀什地区通商权之时。经过反复交涉，通商的要求到了1851年才得到清朝政府的同意，但是限制在了伊犁和塔城两地³。清朝政府最初拒绝俄国商人到喀什是为了避免引火烧身，因为一旦俄国势力出现在新疆南部，必然刺激到侵占了印度的英国势力⁴。但在1860年，俄国借调停攻入北京的

¹ 本文原载于《二十一世纪》2007年2月号，第九十九期。

² 日本神户大学国际文化研究科教授，浙江大学人文学院兼职教授。

³ 《伊犁塔尔巴哈台通商章程》，载李济深等编，1997，《国耻录：旧中国与列强不平等条约编释》，成都：四川人民出版社，第60-61页。

⁴ 贾桢等编纂，1979，《筹办夷务始末》（咸丰朝），卷1、卷5，北京：中华书局。



英法联军与清朝政府之间的关系，诱迫后者签订了《中俄北京条约》，取得了在喀什的通商和在喀什、伊犁和塔城三地的居住和布教的权利¹。俄国对新疆地区的渗透，使英国愈发感到有必要对抗日益南下中亚的俄国扩张势力。随着 1860 年代中清朝在新疆南部统治体系的崩溃，南部成为大国政治的真空地带，这更加深了英国对俄国扩张的担心，从而加快了自己向这一地区扩张的步伐²。

1868 年 12 月，英国商人沙吾（Shaw）来到喀什，阿古柏奉为上宾，前后会见了三次。沙吾之旅为英国上层提供了许多关于这一地区的情报，同时还带去了阿古柏希望与英国交好的信息。此后不久，一个俄国使团也来到了喀什。但是因为阿古柏对俄国心存芥蒂，这个以一位陆军大尉为团长的代表团受到了冷待，结果无功而返³。据说阿古柏在没有来到天山南部之前，曾经在塔什干城下与侵入浩罕汗国的俄国军队发生过激烈的战斗，而在 1865 年与俄军战斗中战死的浩罕宰相阿利姆·库尔，据说对阿古柏还有过栽培之恩⁴。

1870 年，英国的印度总督府派出了以福尔萨斯（Douglas Forsyth）为团长、沙吾随行的使团来到了喀什。阿古柏因为当时正在东部的吐鲁番与回民作战，与使团无法会见，只能通过代理人向使团购买了数量可观的武器⁵。在 1870 年前后，浩罕汗国与布哈拉汗国先后沦为沙俄藩属，希瓦汗国也是朝不保夕。中亚三国的命运，促使企图依赖大国力量维持其长期统治的阿古柏改变了其对俄方针。1872 年，他接待了由卡尔巴尔斯男爵（Boron Kaulbars）为团长的俄国使团，并与其签订了《俄国—喀什噶尔条约》，其中包括俄国与喀什噶尔双方商人的自由通商、俄国商业代表常驻喀什和对俄国商人征收关税率为 2.5% 等内容⁶。这个条约是外国政府与阿古柏政权之间签订的第一个条约。俄国不仅从中得到了从前从清朝无法得到的新疆南部的自由通商权、低关税和治外法权等几项特权，更重要的是，它创下了一个外国政府与建立在清朝领土上的非法政权缔结“条约”的先例。这不仅危害了清朝的主权和领土的完整，又成为近代以来外国政府为本国利益而与分裂中国势力相勾结的最早的事例。

不甘落后的英国于 1873 年 12 月再次派出以福尔萨斯为团长、三百人组成的使团，受到了阿古柏的热烈欢迎。一位英国人记载了这场阿古柏与使团的会见：“在 12 月 11 日的正式会见上，我国政府的赠品，由一百人以上的男子抬着送给了埃米尔。其中有包括两尊小炮的各类火器、花瓶等。但是最让这个统治者高兴的还是女王陛下的亲笔信”⁷。而根据一个写于 1908 年的维吾尔文献的记载，英国女王曾经致函阿古柏：“请不要与他国，而只与我国缔结友好关系。如果你需要武器与士兵，我会向喀什派遣一位领事和一到两万的士兵。如果这样也不能战胜敌人，我会派遣更多的士兵，由我们双方提供给养，六十年后，你将新疆南部交给我们。”⁸ 由于史料的限制，无法判断这封由维吾尔文献所提供信件的真伪，但是从文献本身写作的年代来看，可以看出当地的维吾尔族居民已经识破英国人企图纳新疆南部于其势力范围内的野心。

1874 年 2 月 2 日，福尔萨斯与阿古柏政权签订了《英国—喀什噶尔条约》。条约的主要内容有，英国承认阿古柏为喀什噶尔的埃米尔（王），允许双方商人自由通商，英属印度当局免征来自喀什噶尔商品的关税。阿古柏政权同意英国在喀什噶尔设立公使级代表和享受最惠国领事待遇

¹ Demetrius C. Boulger, 1878, *The Life of Yakoob Beg*, London: Wm H. Allen & Co., pp. 429-430.

² 库罗帕特金（Aleksy N. Kuropatkin）著，1980，（凌颂纯、王嘉琳译）《喀什噶利亚》，新疆：新疆人民出版社，1980，页 160。

³ 库罗帕特金（Aleksy N. Kuropatkin）著，1980，（凌颂纯、王嘉琳译）《喀什噶利亚》，新疆：新疆人民出版社，1980，页 7。

⁴ 江上波夫编，《中亚史》（东京：山川出版社，1986），页 628。

⁵ Demetrius C. Boulger, 1878, *The Life of Yakoob Beg*, London: Wm H. Allen & Co., 1878, p. 215.

⁶ Demetrius C. Boulger, 1878, *The Life of Yakoob Beg*, p. 219; 《喀什噶利亚》，pp. 38-39.

⁷ Demetrius C. Boulger, 1878, *The Life of Yakoob Beg* (London: Wm H. Allen & Co., 1878), p. 230.

⁸ Tarih Hamidi（维吾尔文），民族出版社，Millata Nasriyat kild, 1988, pp. 429-430.



的商务代表，同意英国商人的居住权，承诺对来自英属印度的商品只征收 2.5% 以下的低关税，在没有得到英国代表和商务代表的同意之前不得检查英国商人的住宅、仓库和商品等。通过这项条约，英国取得了比俄国更多的特权，包括自由通商权、治外法权、居住权、低关税和最惠国待遇。条约不仅让英国的势力渗透到了新疆南部，也让英国得到了比俄国更多的经济利益。当时的天山南部英俄商品泛滥，条约签订后的 1874 年一年之内，就有价值为八十万俄国卢布的茶叶、布匹、染料由印度输入到了这里。而在 1876 年一年内俄国商人向这一地区的进口只是价值二十四万八千俄国卢布的铁器、锡、糖、火柴、布匹、烟草和染料等¹。与《俄国—喀什噶尔条约》一样，《英国—喀什噶尔条约》从国际法上来说也不能称之为正式的条约。能够与一个非法政权签订条约，就已经说明了作为世界第一资本主义强国的英国以及俄国对于这个新疆南部地区的兴趣。

1873 年，阿古柏派遣自己的侄子赛义德·阿古柏·汗作为特使访问英属印度、俄国和奥斯曼土耳其。赛义德首先来到印度，就英国与阿古柏政权如何保持友好关系一事进行了长时间的会谈²。比起与俄国的关系而言，阿古柏更加主动地接近英国。对于阿古柏来说，获得大国的支持对维持自己长期统治维吾尔地区有利，至少，获得英国的军事支持就是一个极大的收获。

英国对于阿古柏政权的军事支持，始于福尔萨斯的访问。由福尔萨斯交给阿古柏的英国的礼物中就有几百枝火枪。英国在 1875 年通过土耳其—印度通道又向阿古柏政权输送了大炮 8 门，火枪 2,200 枝。俄国人起初以为这是来自奥斯曼土耳其的支持，在他们看来，本来军事装备就很落后的土耳其愿意将最新式的武器送给阿古柏政权，似乎有点儿不可思议³。1875 年“为呈交沙皇的礼物”而来到喀什的俄国军官在事后提出的报告中说到，阿古柏的军队装备有大量的英国武器，他曾经看到 6,000 名拿着英国造火枪的士兵；在英国的援助下，喀什城里建立了制造大炮和修理火枪的工厂⁴。1876 年 10 月来到喀什的俄国使节，更是说阿古柏的军队装备了 8,000 枝英国造的火枪⁵。毫无疑问，在英国的援助下，阿古柏的军队装备得到了极大改善。与此同时，一个亲英政权的出现，让英国在新疆南部铸造起了一道防止俄国势力波及到殖民地印度的防波堤。

但在新疆北部，即阿古柏统治区之外，俄国却藉清朝统治体系崩溃之际，取得了与清朝讨价还价的巨大资本。当初，伊犁清朝驻军在受到信仰伊斯兰的居民的“圣战”攻击时，明绪将军曾考虑向俄国借兵进行镇压⁶。清朝政府犹豫再三，最后虽然同意了明绪的要求，但仍慎重提出了兵权绝不可交于俄国，借来之兵须归清军指挥的原则，并就此在京与俄国公使进行交涉⁷。可是在清朝得到了肯定的答复后，由明绪派部下荣全赴俄国西伯利亚总督府具体接洽时，俄方却以上司公文未到为借口拒绝出兵。然而就在清朝统治体系崩溃，明绪一家焚火自尽之后不久，俄国西伯利亚总督府却突然主动向荣全提出要去帮助“收复”⁸。尽管被荣全识破用意拒绝，俄军仍然在 1871 年 5 月进入伊犁地区，名为替清朝“代为收复”，实为趁人之危、趁火打劫，直接占领了伊犁地区⁹。

¹ 库罗帕特金 (Aleksey N. Kuropatkin) 著，(凌颂纯、王嘉琳译)《喀什噶利亚》，新疆：新疆人民出版社，1980，页 37-67。

² Demetrius C. Boulger, *The Life of Yakoob Beg* (London: Wm H. Allen & Co., 1878), p. 220.

³ 页 172。

⁴ 同注 1，页 162。

⁵ 同注 1，页 170。

⁶ 宝璽、沈桂芬等纂修，《大清穆宗毅皇帝实录》，卷 124（台北：华文书局，1970）。

⁷ 《筹办夷务始末》（同治朝），卷 30（香港：中国古籍珍本供应社，1964）；《大清穆宗毅皇帝实录》，卷 124。

⁸ 《筹办夷务始末》（同治朝），卷 82；曾毓瑜：《新疆靖寇记》，载范昭远，《征西纪略》，卷 4（上海：神州国光社，1953）；中国史学会主编，《回民起义》，第三册（上海：神州国光社，1952），页 45。

⁹ 《沙俄侵略中国西北边疆史》编写组编，《沙俄侵略中国西北边疆史》（北京：人民出版社，1979），页 218。



二、国际政治视野中的“海防”与“塞防”

由于俄国和英国两个大国势力的介入，清朝政府是否收复新疆，事实上已经不能单纯地从国内问题的角度加以考虑，新疆问题实质上成为一个国际政治问题。但是，如果注意到当初在新疆统治体系崩溃之后，清朝并没有表现出急于恢复之意的往事，我们可以发现，也正是英俄两国势力对新疆的渗透和侵略，才促使晚清政府下定收复新疆的决心。1871年9月1日，清朝发出了一封关于处理俄国占领伊犁地区问题的上谕。这封上谕一边指示署理伊犁将军荣全就接收伊犁事宜与俄国谈判，一边任命哈密帮办大臣景廉为乌鲁木齐都统以筹划如何收复乌鲁木齐，以便阻止俄国在非法侵占伊犁之后，再以代清朝“收复”之名进而侵占新疆北部的玛纳斯与乌鲁木齐¹。

之后，清朝不仅筹建收复新疆部队的指挥系统，而且将驻屯在东北的部队向新疆方面转移，开始了一系列准备收复新疆的军事准备。1873年11月，左宗棠攻克肃州，镇压了陕甘回民起义。清朝政府于1874年3月5日即指示左宗棠征集用于收复新疆的部队²。同年5月23日，清朝政府又以同治帝名义向左宗棠发出上谕，指示西征部队应设法尽早进入新疆。这封上谕发出的时间，是在清朝政府收到荣全的奏折之后不久。在这封奏折中，负责与俄国谈判接收伊犁事宜的荣全断言，俄国已将伊犁视为其当然领土，“包藏祸心，已非一日”，并且是“得陇望蜀”，企图以伊犁为跳板进而将其势力扩张到整个新疆地区³。

俄国占领伊犁，以及俄英两国私自承认了一个建立在清朝领土上的非法政权，相继与阿古柏政权签订条约的做法，当然严重地侵害了清朝主权和领土的完整。然而应该看到的是，这些事件实际上是发生在一片当时清朝已经失去控制权的土地上。如果清朝很在乎这片土地在其维护主权与领土问题上的存在价值，那么当初在由伊斯兰教各民族参加的“圣战”推翻清朝在新疆南部的统治体系的1864、1865年以后，就应该采取各种行动，做出排除万难实施收复的努力。清朝在俄国占领伊犁前后，对新疆问题的反应可谓大相径庭。这说明，清朝在意的并不是对新疆的统治权问题，而是英俄势力侵入新疆地区，并与阿古柏政权签订条约等事可能给整个清朝的政治体制带来的影响和冲击。

1873年2月，总理衙门向左宗棠询问对伊犁问题的看法，左宗棠回答道：“俄人久踞伊犁之意，情见乎词。尊处持正论折之，实足关其口而夺其气。惟自古盛衰强弱之分，在理亦在势。以现在情形言之，中国兵威且未能加于已定复叛之回，更何能禁俄人之不乘窃据。”所以，左宗棠得出的结论是：“欲杜俄人狡谋，必先定回部，欲收伊犁，必先克乌鲁木齐。”⁴之后不久，清朝政府也在给左宗棠的上谕裏指出，“中国不图规复乌鲁木齐，则俄人得步进步，西北两路已属堪虞。且关外一撤藩篱，难保回匪不复啸聚肆扰近关一带。关外贼势既炽，虽欲闭关自守，其势不能。”⁵这明确说明了清朝急于收复新疆的目的，在于遏制俄国继续扩张的势头。“现在统筹全局，应如何办理之处，着左宗棠妥议奏闻。”就这样，清朝将对新疆问题的判断和处理方法，全盘托付给了一直强调俄国威胁，对俄国侵略抱着高度警惕的左宗棠⁶。

1874年3月清军开始出关，先头部队于7月抵达哈密。但是，正在清朝准备大规模用兵新疆之际，东南海疆发生了震惊清朝上下的日本出兵台湾事件。1874年5月，日本籍口为1871年遇到风暴漂流到台湾的琉球渔民被原住民杀害一事报仇而出兵台湾。这是近代日本发动的第一场

¹ 《筹办夷务始末》（同治朝），卷82：黄丙焜、徐鼎藩、李徵煦、杨调元：《勘定新疆记》，卷1（台北：商务印书馆，1966），中国史学会主编：《回民义》第四册，页340。

² 《筹办夷务始末》（同治朝），卷93。

³ 同上。

⁴ 罗正钧，《左宗棠年谱》（长沙：岳麓书社，1983），页245。

⁵ 《清代外交资料》（光绪朝），卷1（北平：故宫博物院，1933）。

⁶ 同上。



对外侵略战争，当时琉球在名义上是“日清两属”，所以清朝政府当初并不相信日本真正出兵侵略了清朝领土台湾，5月11日还向日本政府发出照会要求澄清事实。日本出兵台湾的确带给清朝政府极大震动。尽管日本于11月间从台湾撤兵，但是这个事件仍然成为促使清朝末年统治阶层认识到国际政治局势正在发生巨大变化的一个重要契机。

清朝政府内部加强海防的呼声不断高涨，但是由于财政捉襟见肘，“海防西征，力难兼顾”¹，李鸿章1874年底在《筹议海防六条》中提出：“原奏筹饷一条，近日财用极绌，人所共知。……只此财力，既备东南万里之海疆，又备西北万里之饷运，有不困穷颠蹶者哉。”²所以他提出停止对新疆的军事行动，撤退已经进入新疆的官兵，“可撤则撤，可停则停，其停撤之饷，即匀作海防之饷。”³

李鸿章的停西征、建海防之论虽然由财政问题而出，可是左宗棠则明确指出，重“海防”还是重“塞防”，实质上是一个如何看待俄国威胁的问题。他在1875年（光绪元年）4月的《复陈海防塞防及关外剿抚粮运情形折》中写道：“今之论海防者，以目前不遑专顾西域，且宜严守边界，不必急图进取，请以停撤之饷匀济海防。论塞防者，以俄人狡焉思逞，宜以全力注重西征。”⁴塞防派之所以视俄国为大敌，是因为俄国从面积上看是西洋最大国家，地理上又距中国最近，而其侵占伊犁的手法又较英美法等国更为狡狴无赖，所以对于清朝来说俄国是最具有侵略威胁的国家。正是因为俄国的这种性质，如果清朝针对陆地上来自俄国的侵略采取果断行动，远隔重洋来自海上的西洋列强的侵略气焰自会大大收敛。“西北无虞，东南自固。……论者又谓海疆之患，不能无因而至，视西陲之成败以为动静。”⁵

其实，对于李鸿章来说，财政问题不过是他此次强调重视“海防”的一个突破口。1873年7月，即发生日本出兵台湾之前，李鸿章就在他的《筹议黄运两河折》中提出，“国家治安之道，尤以海防为重。”⁶在1874年（同治十三年）6月的《派队航海防台折》中，李鸿章又提出抽调左宗棠的部队到山东江苏的沿海地区要冲处防守驻屯⁷。1874年11月，李鸿章在他的《筹议海防摺》中再次分析指出，“历代备边，多在西北。其强弱之势，主客之形，皆适相埒，且犹有中外界限。今则东南海疆万余里，各国通商传教，来往自如，麇集京师及各省腹里，阳托和好之名，阴怀吞噬之计。一国生事，诸国构煽，实为数千年未之有之变局。”⁸正是在这样的“大变局”面前，李鸿章才会产生必须损弃中国传统的防务思想，将防务重点移至海防上来的意识。

李鸿章认为，新疆因为“北邻俄罗斯，西界土耳其天方波斯各回国，南近英属印度”，与多国接壤，所以时时处于外国势力的觊觎之中，因而也是一个必然引起国际争端，尤其是与新兴的帝国主义发生冲突的根源。“喀什噶尔回首新受土耳其回部之封，并与俄英两国立约通商，是已与各大邦勾结一气。不独伊犁已也，揆度情形，俄先蚕食，英必分其利，皆不愿中国得志于西方。而论中国目前力量，实不及专顾西域。师老财痛，尤虑别生他变。”“外日强大，内日侵削，今昔异势。即勉图恢复，将来必不能久守。”在敌强我弱、弱肉强食的国际政治的现实面前，与其全盘皆输，不如丢卒保车。也就是说，李鸿章放弃新疆的思想，是以他对清朝在国际社会中与各国列强之间的实力对比发生不可逆转之变化的认识为基础的。

¹ 李鸿章，《筹议海防折》，载章洪钧，吴汝纶编，《李肃毅伯（鸿章）奏议》，卷4（台北：文海出版社，1968），页10-11。

² 《筹议海防六条》，载《李肃毅伯（鸿章）奏议》卷4；李鸿章著，吴汝纶编，《李文忠公全书》奏稿，卷24（北京：中华书局，1987）。

³ 《筹议海防六条》，载《李肃毅伯（鸿章）奏议》，卷4。

⁴ 《复陈海防塞防及关外剿抚粮运情形折》，载左宗棠，《左宗棠全集》奏稿，卷46（上海：上海书店，1986）。

⁵ 同上。

⁶ 《筹议黄运两河折》，载《李肃毅伯（鸿章）奏议》，卷4。

⁷ 《派队航海防台折》，载《李肃毅伯（鸿章）奏议》，卷4。

⁸ 李鸿章：《筹议海防折》，载章洪钧，吴汝纶编，《李肃毅伯（鸿章）奏议》，卷4（台北：文海出版社，1968），页10-11。



而左宗棠则认为，即使来自海上的“泰西诸国”勾结起来，其对中国的危害性也大大低于俄国。因为“泰西诸国”只是为了“通商取利”，而非为了侵占领土。“窃维泰西诸国之协以谋我也，其志专在通商取利，非必别有奸谋。缘其国用取给于征商，故所历各国一以占埠头、争海口为事，而不利其土地、人民。盖自知得土地则必增屯戍，得人民则必设官司，将欲取赢，翻有所耗，商贾之智，固无取也。”¹ 相比起对来自海上、只知谋利而不谋地的“泰西诸国”来，左宗棠来自西北陆地边疆的俄国的威胁要看得严重得多。他认为俄国占据伊犁只是侵略中国的第一步：“俄人攘我伊犁，势将久假不归。……我师日迟，俄人日进”，所以他得出这样的结论是：“停兵节饷，于海防未必有益，于边塞则大有所妨”，故而“宜以全力注重西征。”²

三、“新疆”与清朝的主权领域

其实，无论是强调重“海防”还是强调重“塞防”，二者都是在国际政治的视野下计算收复新疆对于清朝的得失问题。重“海防”者提出：“新疆不复，与肢体之元气无伤；海疆不防，则腹心之大患愈棘”；而重“塞防”则以为：“若此时拟停兵节饷，自撤藩篱，则我退寸而寇进尺。不独陇右堪忧，即北路科布多，乌里雅苏台等处恐亦未能晏然。”无论是主张收复还是主张放弃，双方都不是就事论事，就地论地，而是在清朝整体命运的宏大背景下分析了新疆的意义。关于这条思路，李鸿章在提出放弃新疆、专重海防时实际上有着很明确的想法：“欲图振作，必统天下全局，通盘合筹而后定计。”³ 也就是锐，李鸿章尽管认为新疆对于整个清朝来说并不是一个重要的组成部分，但是却清醒地认识到，处理新疆问题的方针会牵动清朝的“天下大局”，故须“通盘合筹”。

在收复新疆问题上，强调重“海防”者与强调重“塞防”二者的计算结果之所以不同，就是因为他们对新疆在整个清朝政治体制中的定位的认识相异。李鸿章直截了当地指出，1750年代乾隆皇帝平定新疆已是得不偿失，而之后不仅每年须为维持统治付出一定财力，同时也给自己留下了一颗烦恼的种子：“新疆各城自乾隆年间，始归版图，无论开辟之难，即无事时岁费兵费尚三百余万，徒收数千里之旷地，而增千百年之漏卮，已为不值。”⁴ 但是，左宗棠却认为乾隆之所以开辟新疆，那是另有一层深意。“高宗先平准部，次平回部，拓地二万里。北路之西，以伊犁为军府。南路之西，以喀什噶尔为军府。当时盈廷诸臣，颇以开边未已，耗泽滋多为疑，而圣意闳深，不为所动。盖立国有疆，各有攸宜也。”⁵ 按照左宗棠的解释，一个国家当然要有自己的疆土，而乾隆当初之所以不顾朝廷大臣们的反对，动用巨大人力财力平定了新疆，乃是因为乾隆知道开辟、经营新疆之举，对清朝也有“攸宜”。

从清朝统治新疆的政策中，就可以看出新疆的存在对于清朝的贡献何在。因为在新疆东部的一部分地区居民中已经有相当数量的汉人和回民，清朝在这里建立了与内地相同的州县制。而在天山北部的蒙古游牧民及东部哈密、吐鲁番地区的维吾尔社会里推行札萨克制。札萨克制既是一种军政一致的制度，又是一种极大地赋予当地民族以自治权的制度，清朝以此褒奖当地援助了清朝平定准噶尔和天山南部的维吾尔霍加的蒙古和维吾尔上层，并希望藉此与他们进一步保持盟友关系。在新疆南部的维吾尔社会（回部），清朝施行了“伯克制”，即将原有的社会上层“伯克”（首领）按其势力范围大小确定品位级别，通过他们对维吾尔社会进行统治。

清朝之所以在天山南北不直接对当地民族社会进行统治，固然有出于利用当地民族上层便于

¹ 同注3。

² 《复陈海防塞防及关外剿抚粮运情形折》，载左宗棠，《左宗棠全集》奏稿，卷46（上海：上海书店，1986）。

³ 《筹议海防六条》，载《李肃毅伯（鸿章）奏议》，卷4。

⁴ 《筹议海防六条》，载《李肃毅伯（鸿章）奏议》，卷4；《李文忠公全书》奏稿，卷24。

⁵ 同注1。



统治的考虑，但更重要的则是出于在新疆保持一个区别于中国内地的军事自治领的目的。1762年，乾隆任命了“总统伊犁等处将军”，推行了军府制度。伊犁将军不仅是新疆的最高军事长官，也是最高民政长官，乾隆时就将这一职位定为“旗缺”。直到左宗棠收复新疆时为止，担任过这一当时新疆最高职位的三十七人中，除了三位蒙古贵族(海禄、松筠、长领)之外，其余均为满人¹。在伊犁将军之下，清朝在天山南北各地分别驻扎参赞大臣、办事大臣、领队大臣和军队，负责各地防卫和监视当地民族上层。这些大臣除极个别的汉军八旗人和蒙古贵族之外，满人占了绝大多数²。

清朝新疆统治政策的一个特点，就是实行民族隔离，坚决杜绝汉人和汉文化进入新疆南部的维吾尔社会即“回部”。清朝鼓励维吾尔伯克学习满文，在发给他们的公章上也只镌刻着满文和维吾尔文。清朝还在新疆铸造特殊的货币，限制与中国内地的经济交往。清朝严禁内地的汉人私人入新疆，即使商人也必须在提出申请经过审查才能放行出关。清朝在新疆北部采用驻屯兵制，而在南部只驻扎少量由绿营兵构成的换防兵部队。换防兵不许携带家眷，数年轮换驻地，驻扎在与当地维吾尔居民隔绝的兵营地(俗称汉城)之中。虽说这也有防止骚扰当地居民的作用，但是更主要的还是防止维吾尔居民与汉人、汉文化发生接触。关于这一点，可以从清朝严禁复员兵留在当地，不许在当地成立家庭，即使从内地来的商人也只被允许在“汉城”内进行交易等政策中看出。

自乾隆以降，新疆在清朝政治体制中，一直被定位为一个与内地不同的构成部分——“藩部”的一部分。清朝的藩部包括蒙古各部、西藏和新疆各个信仰伊斯兰的民族集团。在这些地区，清朝维持了当地民族传统的社会结构，分别施行各种与内地不同的政治制度，赋予传统的民族上层以特权，由他们直接统治自己的民族社会。在种种特殊政策之下，藩部成为了一个相对独立于内地和汉人之外的多民族联合的政治联盟。清朝朝廷中管理这个政治联盟的政府部门为“理藩院”，“理藩院”独立于中央政府六部。按照清朝规定的官制，除了一名额外侍郎为蒙古人外，理藩院的尚书、侍郎之职须均由满人担任。换官之，绝对不许汉人染指有关理藩院的事务。清朝之所以设立藩部，其首要目的毋庸赘言，在于牵制内地的汉人社会，而其手段就是从政治上、民族上、文化上和地域上制造一个多元化帝国构造。中国历史上，由汉人建设的王朝都会采用多重型帝国构造，而由外来民族建设的王朝都会采用多元型帝国构造。辽、元、清朝的最高决策阶层都没有忘记利用内地汉人对于北方少数民族的恐惧感，对他们进行牵制，以便维护自己对中国的统治。

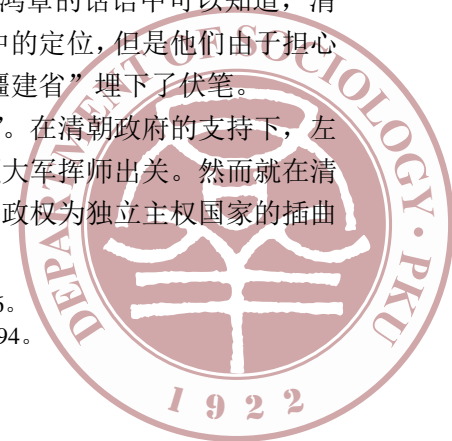
多元型帝国构造的原理之一，就是通过赋予当地民族社会上层以自治权的手法，阻止藩部人民认同中国和中华文化。出于这一目的，在清朝有意设计的多元化帝国构造中，王朝的主权领域范围实际上并不十分清晰。例如，“理藩院”不仅管理藩部，还负责处理与周边国家、甚至与俄国的关系。而李鸿章之所以提出“新疆不复，与肢体之元气无伤”，说明他看出了当年乾隆帝定位新疆为藩部的用意及其后遗症结，可谓是一语道破天机。也正是因为如此，李鸿章才敢于主张将新疆从清朝行使主权的领域中划分出去：“招抚伊犁、乌鲁木齐、喀什噶尔等回酋，准其自为部落，如云贵粤蜀之苗瑶土司、越南朝鲜之略奉正朔可矣。”³从李鸿章的话语中可以知道，清朝的最高统治者显然清楚由乾隆皇帝所制订的新疆在清朝政治体系中的定位，但是他们由于担心俄国的进一步侵略扩张，又显然不愿放弃新疆，这就为日后的“新疆建省”埋下了伏笔。

1875年5月，清朝政府任命左宗棠为“钦差大臣督办新疆军务”。在清朝政府的支持下，左宗棠逐步解决了兵员粮饷问题后，于1876年4月里派遣刘锦棠率领大军挥师出关。然而就在清军收复新疆的战斗顺利进行之际，又发生了英国要求清朝承认阿古柏政权为独立主权国家的插曲

¹ 阿拉腾奥其尔，《清代伊犁将军论稿》(北京：民族出版社，1995)，页202-206。

² 章伯锋，《清代各地将军都统大臣等年表》(北京：中华书局，1965)，页154-94。

³ 《筹议海防六条》，载《李肃毅伯(鸿章)奏议》，卷4。



¹。先是英国驻清公使威妥玛 (Thomas F. Wade) 在北京对清朝提出要求, 当此举并不奏效后, 又在伦敦对“清国出使英国钦差大臣”郭嵩焘施加压力。

作为中国历史上第一位驻外使节, 郭嵩焘于 1877 年 1 月 21 日来到了伦敦。郭嵩焘原是由清朝为英国外交官马嘉理 (Augustus R. Margary) 在云南被景颇族民杀害之事向英国赔罪一事所遣, 这使得他在与英国的各种交涉中显得先天性地底气不足。当时正值俄国与土耳其战争一触即发之际, 英国要求清朝承认阿古柏政权为独立主权国家的原因, 在于通过扶植自己的势力打击气焰嚣张的俄国²。1 月 27 日, 当时归国的威妥玛受英国外相之命拜访郭嵩焘, 提出清朝停止进攻的要求, 为郭嵩焘所拒绝³。之后威妥玛数次与郭嵩焘交涉⁴, 沙吾及福尔萨斯等曾经与阿古柏政权有过交往的英国人也积极活动⁵。5 月, 阿古柏的特使赛义德·阿古柏·汗来到伦敦图谋求见郭嵩焘, 也遭到了拒绝⁶。

但是, 在俄土战争爆发之后, 英国政府瞒着郭嵩焘任命了沙吾为驻喀什噶尔公使。郭嵩焘得知此事后, 于 6 月 15 日向英国政府提出抗议, 要求取消任命。英国对郭的请求迟迟不作正面回答, 反而藉此在 6 月 23 日再度派威妥玛前来交涉⁷。由于当时的通信条件, 左宗棠所部在疆的胜利, 以及阿古柏已于 5 月死去的消息没有传到伦敦。交涉的结果, 郭嵩焘表示同意在成为清朝“藩国”、交还数城等条件下, 承认阿古柏政权的独立⁸。这个结果。实际上与威妥玛当初向清朝提出的要求、以及李鸿章所说“准其自为部落, 略奉正朔可矣”相差无几。在威妥玛的强烈要求下, 郭嵩焘还于 7 月 17 日在威妥玛家中会见了阿古柏的特使⁹。因为左宗棠所部已经收复了大坂城、吐鲁番和托克逊, 对阿古柏政权的作战已是胜利在望, 清朝政府当然不会接受英国的要求¹⁰。阿古柏政权的迅速崩溃, 使英国政府通过外交压力迫使清朝承认阿古柏政权为独立国家的企图落空。

英国敢于要求清朝西征大军停止进攻, 郭嵩焘会同意阿古柏政权独立立国, 都与清朝模糊了主权领域的藩部体制及多元型帝国构造难脱干系。例如, 郭嵩焘就认为: “与其穷兵糜费以事无用之地, 而未必即能规复, 何如捐以与之, 在中国不失为宽大之名, 在喀什噶尔弥怀建置生成之德。”¹¹ 在这里, 郭嵩焘不仅没有将喀什噶尔看作中国领土不可分割的一部分, 甚至认为允许阿古柏政权在这里立国, 对于中国王朝来说不失为一个向周边表现宽容忠厚、以“德”待人的机会。郭嵩焘以清朝对待周边国家的态度对待占据喀什噶尔的阿古柏政权, 说明他很可能原本就没有将喀什噶尔看作是清朝固有主权领域之一部。

郭嵩焘在给李鸿章的信中还说: “去岁威妥玛代为之请, 嵩焘谓当俯顺其心, 与为约誓, 令缴还各城, 但得一镇守乌鲁木齐之大臣, 信义威望足以相服, 可保百年无事。”¹² 值得注意的是, 乾隆当年制订的新疆统治政策之一, 就是在新疆南部各大城安置大臣进行间接统治。从这段话中我们可以看出, 郭嵩焘的设计沿袭了清朝在整个政治体制中对新疆的传统定位。正是从这一角度可以看出, 清朝最高统治阶层支持塞防派的主张, 毅然收复新疆的决策, 实际上也就是否定了海

¹ 郭嵩焘, 《伦敦巴黎日记》(长沙: 岳麓书社, 1984), 页 234。

² 郭嵩焘, 《伦敦巴黎日记》(长沙: 岳麓书社, 1984), 页 234。

³ 曾永玲, 《郭嵩焘大传》(沈阳: 辽宁人民出版社, 1989), 页 251。

⁴ 《英外相调处喀什噶尔情形折》, 载郭嵩焘著, 杨坚校补, 《郭嵩焘奏稿》(长沙: 岳麓书社, 1983), 页 372。

⁵ 同注 1, 页 257。

⁶ 《英外相调处喀什噶尔情形折》, 载《郭嵩焘奏稿》, 页 372; 郭嵩焘, 《伦敦巴黎日记》, 页 200、235; 刘锡鸿, 《英轺私记》(长沙: 岳麓书社, 1986), 页 162。

⁷ 刘锡鸿, 《英轺私记》, 页 150。

⁸ 郭嵩焘, 《伦敦巴黎日记》(长沙: 岳麓书社, 1984), 页 234。

⁹ 同注 6, 页 149。

¹⁰ 同注 2, 页 255。

¹¹ 《使英郭嵩焘奏英外相调处喀什噶尔情形折》, 载《清季外交史料》卷 11(台北: 文海出版社, 1963)。

¹² 郭嵩焘, 《伦敦致李伯相》, 载郭嵩焘, 《义知书屋诗文集》卷 11(台北: 文海出版社, 1983)。



防派仍以新疆为“藩部”地区的思想。这一决策，不仅明确了新疆在清朝主权领域中的定位，而且是对清朝传统政治体制的一种否定。

四、“新疆建省”与近代中国政治体制的转型

清军收复了新疆各地之后，清朝开始与俄国谈判收回伊犁的问题。“伊犁交涉”可谓一波三折，曲折艰辛。因为清朝收复新疆的目的与决心在决策和实施的过程中表现无遗，本文将直接进入探讨收复伊犁之后清朝在新疆推行省制的决策过程及其意义。值得强调的是，俄国在交还伊犁主权谈判过程中的表现，也成为促使清朝最高统治阶层强化建设一个坚固的新疆统治体系意识的因素。

实际上，在左宗棠所部收复新疆的战斗开始，收复吐鲁番之后，清朝的最高统治阶层就开始向左宗棠征求意见，希望他提出收复新疆后的统治方针。“喀什噶尔首依附彼族，尤易枝节横生。伊犁变乱多年，前此未遑兼顾，此次如能通盘筹划，一气呵成，于大局方为有裨。该大臣亲总师干，自以灭此朝食为念，而如何进取，如何布置，谅早胸有成竹，为朝廷纾西顾之忧。其即统筹全局，直抒所见，密速奏闻。”¹ 从这里可以看出，清朝统治者其实已经很清楚地意识到，要想防止俄国和英国的侵略，就要收复和保卫新疆，而要保卫新疆，就可能不得不重新调整新疆在整个清朝政治体制中的定位。

收到上谕之后，左宗棠在 1877 年 7 月提出《遵旨统筹全局折》，正式提议在新疆建省。“窃维立国有疆，古今道义。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。……至省费节劳，为新疆书久安长治之策，纾朝廷西顾之忧，则设行省、改郡县，事有不容已者。”² 清廷收到这份奏折后，很快发出上谕，要求左宗棠“揆时度势，将如何省费节劳，为新疆计久速之处，与拟改行省郡县，一并通盘筹书，妥议具奏。”³

尽管左宗棠提出建省，但是可以看出他仍然从各个角度做出努力，以解释新疆建省并非为脱离清朝“祖制”之举。比如在《遵旨统筹全局折》中，他如此解释建省的意义：“我朝定鼎燕都，蒙部环卫北方，百数十年无烽燧之警，不特前代所谓九边皆成腹地，即由科布多，乌里雅苏台以达张家口，亦皆分屯列戍，斥堠遥通，而后畿甸晏然，盖祖宗朝削平准部，兼定回部，开新疆立军府之所始也。是故重新疆者所以保蒙古，保蒙古者所以卫京师。西北臂指相联，形势完整，自无隙可乘。若新疆不固，则蒙部不安，非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”。就是说，他有关建省的建议实际上不过是当年乾隆平定新疆思想的继续。

事实上，左宗棠很清楚新疆建省“事当创始，关系天下大局”，不仅否定了清朝的“祖制”，而且关系到是否改变整个清朝政治体制性质的问题。对于这一点，他很清楚自己一个人是负不起责任的。故而在《新疆应否改设行省请饬会议折》等奏折中反复要求在大臣中广为议论，由清朝最高统治阶层作最后决定：“新疆拟改行省郡县，虽久安长治之良图，然事当创始，关系天下大局，非集内外臣工之还猷深算，参考异同，则思虑未周，筹策容多疏误。……仰恳皇上天恩，饬下军机大臣总理各国事务衙门六部九卿及各省督抚臣，将新疆应否改设行省郡县，从长计议具奏。”⁴

然而，清朝最高阶层在 1879 年 1 月 21 日回答左宗棠的上谕里指出：“至新疆应否改设行省

¹ 《左宗棠全集》奏稿，卷 50。

² 《遵旨统筹全局折》，载《左宗棠全集》奏稿，卷 50，页 701；吴坚主编，《左文襄公奏疏》续编，卷 67（兰州：兰州古籍书店影印出版，1990）。

³ 《附录上论论左宗棠即饬各军克日西进扫荡白彦虎等并通筹新疆建省等全局事宜》，载《左宗棠全集》奏稿，卷 50，页 704；《左文襄公奏疏》续编，卷 67。

⁴ 《新疆应否改设行省请饬会议折》，载《左文襄公奏疏》续编，卷 70。



郡县，事关重大，非熟悉该地方情形，难以悬断。此时述令内外臣工议奏，亦未必确有定见。仍着左宗棠详悉酌度，因时制宜，如果改设行省郡县，实有裨于大局，即着将何处应设省份，何处分设郡县及官缺兵制一切需用经费，妥议章程具奏。”¹ 可见，清朝最高统治阶层不仅十分信任左宗棠，而且非常支持新疆建省。在他们看来，新疆建省大势已定，只待条件成熟，水到渠成。

1880年8月，清朝政府任命刘锦棠替代左宗棠为“钦差大臣督办新疆军务”。1882年8月，刘锦棠参照并修订了左宗棠等人的设想，在《遵旨拟设南路郡县折》中，向朝廷提出了以乌鲁木齐为新疆首府，全境分为镇迪道、喀什道和阿克苏道三道（1886年又增伊塔道²），以甘肃与新疆同为一省的具体建省方案³。这一建议于当年12月获批。1883年刘锦棠奉旨开始任命新疆南部各地官员，次年11月清朝任命刘锦棠为“甘肃新疆巡抚”⁴，至此，新疆正式变为省制。

应该看到，在收复新疆并推进新疆建省的问题上，清朝政府之所以积极支持左宗棠的设想，不仅是因为左宗棠为清朝算了一笔国际政治帐，而且为清朝算了一笔经济账。左宗棠在新疆战事顺利进行之际，开始考虑如何长久经营新疆的基础。他认为，“新疆善后事宜，以修浚河渠、建筑城堡、广兴屯垦、清丈地亩、厘正赋税，分设义塾、更定货币数大端为最要。”⁵ 可以看到，左宗棠经营新疆财政的思路，就是要在当地广开税源、增加税收。

广开税源，厘金和茶税固然重要，但首在增加农业税收，而清丈土地为第一要务，“若丈量完事，并加入北路续增及开渠成熟地亩，新赋合算自更有增无减。”⁶ 事实上，左宗棠在新疆广开税源的意义不仅在于解决财政问题。清朝此前在新疆也通过伯克等当地的统治阶层征税，但是这种做法，不仅使大部分税收为当地统治阶层中饱私囊，不能成为支持财政的主要力量，而且造成了当地人民只知有当地统治阶层，而不知有清朝。而此次是将在内地实行的地丁合一的税收制度运用到新疆，由国家统一税收。这固然有经济榨取的成分，然而其意义不仅在于支持财政，更在于可以加深当地居民的国家意识。

要扩大农业税收，最终的方法还是扩大耕种土地面积和增加农业生产人口。“修浚河渠、建筑城堡、广兴屯垦”，都是左宗棠在这方面的具体措施。在战后或恢复生产或开垦新的土地，需要“修浚河渠”，收复新疆的部队在战斗之余，即已开始帮助吐鲁番等地修建水利。有了耕地需要人来耕种，所以要“建筑城堡、广兴屯垦”。除了兵屯以外，还有民屯与犯屯。民屯即由关内来的流民，或退伍之士卒组成的屯垦集落，对他们计户授田，大致为上地一户60亩，中地一户90亩，下地一户120亩。1886年开始有犯垦，该年有陕西、甘肃、山西、直隶、山东、河南的一千五百余名犯人被遣送新疆，分别安插在北部各地。民屯及犯屯人口最初皆无资本，由政府编两人为一户，十户选一屯长，五十户选一屯正，借给种子、购买农具耕牛费、修建房屋费、最初的口粮和生活费等。刘锦棠奏讲所有遣犯一律命令家族成员同行，垦地缴税后，一律免罪为民⁷。应该注意到，随着这些措施而进入新疆的人民，基本都是汉人。

随着招民屯垦政策的实施，内地商人也大量进入新疆。清政府广为招商，在通过商人为屯垦民带来生产资料和生活物资的同时，还盯上了商人的腰包，仅1878年秋至1879年夏就微收了十八万两的厘税。“此外税课折色，有照常征收者，有并入厘税征收者。就厘税言之，各局册报自四年秋冬至五年夏，不足一年，已收银十八万有奇，亦称入款大宗。如伊犁事定，商货畅行，则

¹ 同上注4

² 《拟设伊塔道府等官折》，载王树楠编，《新疆图志》（台北：文海出版社，1965），卷101，奖议，卷11（上海：上海古籍出版社，2000）。

³ 《请以新疆并归甘肃疏》，载《新疆图志》，卷99，奏议，卷9。

⁴ 世续等编，《大清德宗景皇帝实录》（台北：华文书局，1970），卷195。

⁵ 《敬陈新疆善后事宜折》，载《左文襄公奏疏》续编，卷76。

⁶ 同注4

⁷ 曾问吾，《中国经营西域史》（新疆地方志办公室影印本，1986），页432-33。



厘务自有起色，姑勿论也。”¹ 而商人们亦为政府为支持屯田而发散给屯民的银两所吸引。其实收复新疆战斗开始，即有大量商人随军行动，发战争之财。而战后商人的大举入新，不仅符合了屯垦的需要，同时也将内地的商品、实际生活习惯和价值观带进了当地的民族社会。

清朝的经济目标是促使内地与新疆开始打成一片，而从清朝最高统治阶层支持左宗棠在新疆各地设立义塾一事中还可以看出，他们实际上还赞成对新疆当地民族居民推行汉化政策。左宗棠回顾 1860 年代清朝统治体系崩溃的历史，认为作为新疆统治者的清朝官吏与当地民族居民言语不通，政策和政令均藉伯克之口传达，是造成长期以来互相不理解和对立的根本原因。“新疆勘定已久，而汉回彼此扞格不入，官民隔阂，政令难施，一切条教均籍回目传宣，壅蔽特甚。”所以他在建省之前开始就在各地开设义塾，重金延请教师，以使当地居民能够“通晓语言”。但是就像左宗棠在给奏折中也谈及的那样，他的最终目的却是“化彼殊俗，同我华风，所以使用的教材除了《千字文》、《三字经》、《百家姓》之外，还有《孝经》、《诗经》、《论语》、《孟子》等儒家经典。

“将欲化彼殊俗，同我华风，非分建义塾，令回童讲书识字，通晓语言不可。臣与南北两路在事诸臣，筹商饬各局员防营，多设义塾，并刊发千字文、三字经，百家姓、四字韵语及杂字各本，以训蒙童，续发孝经小学，课之诵读，兼印楷书各本，令其摹写拟。诸本读毕，再颁六经，俾与讲求经义。叠据防营局员禀，兴建义塾已三十七处，……并请增建学舍，颁发诗经论孟，资其讲习。”² 新疆建省后，刘锦棠继续左宗棠之政策，在新疆南北各地增设义塾³，并颁奖励方法，“有能诵一经熟谙华语者，不拘人数多寡，即送该管道衙门复试，详由边疆大员援照保举武弁之例，咨部给予生监顶戴，待其年已长大，即准充当头目。”⁴ 以后又设提学使，此为后话⁵。

以上各项在经济和文化领域内的措施，都是以新疆建省为前提而在省制之前即已开始实施。左宗棠经营新疆的思路，就是从经济上通过与内地一体化以在当地扩大税源，从文化上要让当地居民接受中华文化的熏陶以增强他们的国家意识。其性质可以一言蔽之，即彻底铲除在传统的清朝政治体制中横互于内地与新疆之间、漠人与当地民众之间的人为屏障，让二者混然一体。这一性质，在其后伴随省制建立而来的政治制度改革中，表现得更为深刻彻底。

首先是官制改革。各地原属武官系列的参赞大臣，办事大臣、领队大臣一律撤消，而以文官系列的知府、同知、知州、知县代替。南疆驻扎部队停止换防⁶，各地兵力，均受巡抚节制。伊犁将军专管边防⁷，巡抚成为新疆的最高长官⁸。新疆官制变化的意义，其实不在官制自身，清朝在藩部实行理藩院官制，实质上意味着将该地作为了民族政权的根据地。但是在新疆建省以后，前后九位巡抚中只有第七任为满人，新疆各地方的官僚，也基本上全由汉人担任⁹。换言之，在新疆实行文官制度，既意味着废除了新疆的军府制度，也意味着不再将新疆看作是藩部的组成部分。清朝通过新疆建省，明确了新疆与实行着文官制度的内地一样，都是中华国家主权领域的一部分。

再者就是废除通过当地民族上层进行间接统治的体系而代以由清朝官僚直接进行统治的体

¹ 同注 4

² 《敬陈新疆善后事宜折》，载《左文襄公奏疏》续编，卷 76。

³ 《新疆图志》，卷 38，学校，卷 1。

⁴ 《裁撤阿奇木伯克等缺另设回目并考试回童分别给予生监顶戴片》，载刘锦棠：《刘襄勤公集》奏稿，卷 3（台北：成文出版社，1968）。

⁵ 《会奏迪化学额折》，载《新疆图志》，卷 101，奏议，卷 11。

⁶ 《大清德宗景皇帝实录》，卷 113。

⁷ 《请定伊犁塔尔巴哈台事权折》，载《新疆图志》，卷 101，奏议，卷 11。

⁸ 《各城旗丁并归伊犁满营添设抚标增置总兵等官额兵片》，载《刘襄勤公全集》奏稿，卷 3。

⁹ 《新疆图志》，卷 27，职官，卷 6。



系。维吾尔地区各地的伯克“概行裁去”“约为乡约”，“不可以官目之”¹。吐鲁番改土归流，虽然留下吐鲁番王的名号，但剥夺了王的统治权。哈密王及蒙古各部札萨克的地位虽然得以保留，但是同时又将他们的领地编为府县，任命了府县官僚，通过双重的统治体系对札萨克的世袭权力进行限制²。统治体系变更的意义，其实也不在统治方式自身，而在于放弃间接统治体系，就是放弃了由乾隆所制订的“祖制”。乾隆制订的间接统治体系原本为笼络当地民族上层而设，放弃间接统治体系实质上意味着清朝放弃了通过周边民族集团牵制内地汉人的清朝的传统政治体制。

五、 结论

从中国近代化进程的视点解读晚清时期发生在新疆的这段历史，首先能够发现近代围绕着中国的国际政治形势，其实是推动晚清政治体制变化的一个最直接的契机。俄国和英国势力对新疆的侵略与渗透，使新疆成为一个国际政治的焦点。而新疆问题的高度国际化又证明，在新的国际政治形势下，传统的藩部体制实际上变成一个威胁清朝统治的病灶，因为藩部地区很容易成为帝国主义列强侵略和分裂势力的攻击目标。造成藩部地区这种局面的根源，还在于藩部体制是为牵制内地汉人而设计的原始性质。“藩部”原是清朝为区别中国内地，牵制内地汉人而设的军事自治领，因此在藩部体制下不仅这里的人民国家意识薄弱，而且主权领域的范围暧昧，在以主权国家为单位的近代国际政治游戏规则下，藩部体制必然诱发一系列新的国际政治问题。

由于新疆左连蒙古，右通西藏，在藩部体制中处于枢纽位置，所以新疆问题必然影响到其他藩部地区。新疆的分裂一旦成为现实，必然引起连锁反应，动摇清朝在所有藩部地区的主权，导致清朝版图分崩离析，绝对不是一个无法想像的结局。因此，对于清朝来说，收复新疆，不仅仅是一个关系到清朝是否“收复祖业”的问题，其更重要的意义还在于向列强各国宣示：藩部地区属于清朝的主权领域。然而，治病必须除根。要想真正恢复和维持“祖业”，只有放弃“祖制”，这就是清朝最高统治阶层为何主动推动新疆建省的原因，恢复祖业与放弃祖制之间其实是一个相辅相成的关系。

“新疆建省”否定了藩部体制。清朝对新疆问题的处理，其实就是清算传统政治体制的开始。由于帝国主义列强的侵略，清朝不得不重新确认自己的主权领域。中国历史上的多重型帝国构造或多元型帝国构造，其实都没有近代意义上的清晰的主权领域意识。而作为建设起多元型帝国构造的王朝，清朝要确认自己的主权领域，就不得不从整理自己的多元型帝国构造开始。因为清朝的多元型帝国构造是以民族划界，对多元型帝国构造的整理，事实上也就是清朝梳理王朝与民族之间的关系。为了确保清朝的统治，在确认主权领域的过程中，占统治地位的满洲民族集团不仅与具有最大公约数的被统治民族集团的汉人站到了一起，更有甚者，它还鼓励和支持以中华文化同化其他原属藩部的人民，以便共同组成中国最大的“国民”集体。就这样，清朝解决新疆问题的一系列行动，不仅让自己放弃了满洲民族政权性质，抛弃了让各民族互相牵制的政治体制和统治原理，同时也给中国带来了一个确认“国民”范围，走近近代国家政治体制的契机。无论是从放弃民族政权性质的角度来看，还是从走近近代国家政治体制的角度来看，晚清时期从收复新疆到新疆建省，也就是从“恢复祖业”到“放弃祖制”的这段历史，在中国的近代化历史进程中都具有分水岭的意义。

¹ 《裁撤阿奇木伯克等缺另设头目并考试回童分别给予生监预戴片》，载《刘襄勤公全集》奏稿，卷3；《酌裁回官恩赏回目顶戴折》，载《新疆图志》，卷100，奏议，卷10。

² 《刘襄勤公全集》奏稿，卷15。

