



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



中国历代边事边政 通论 (卷四)

厉声等◎著



黑龙江教育出版社
中国边疆研究文库
二编·综合卷



中国历代边事边政通论

(卷四)

厉声等著

黑龙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国历代边事边政通论 / 厉声等著. — 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 2012. 7
ISBN 978-7-5316-6525-0

I. ①中… II. ①厉… III. ①边疆地区—地方史—研究—中国 IV. ①K928.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第159029号

中国历代边事边政通论

Zhongguo Lidai Bianshi Bianzheng Tonglun

厉 声 等著

选题策划 丁一平 华 汉
责任编辑 华 汉 杨云鹏 李中苏
封面设计 sddoffice.com
版式设计 王 绘 周 磊
责任校对 王显尧
出版发行 黑龙江教育出版社
(哈尔滨市南岗区花园街158号)
印 刷 山东临沂新华印刷物流集团有限公司
开 本 640毫米×960毫米 1/16
印 张 129.5
字 数 1610千
版 次 2015年8月第1版
印 次 2015年8月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5316-6525-0 定 价 232.00元(全四卷)

黑龙江教育出版社网址: www.hljep.com.cn

如需订购图书,请与我社发行中心联系。联系电话:0451-82533097 82534665

如有印装质量问题,影响阅读,请与我厂联系调换。联系电话:0539-2925628

如发现盗版图书,请向我社举报。举报电话:0451-82533087

第十一章 边政修复与列强分裂中国边疆

一、新疆建省（1878—1895年）

省，又称行省。元代以中书省为中央最高行政机关，并于京师地区以外设十一行中书省，简称十一行省，是为地方最高行政区划。明设十三布政使司，仍沿用行省名称，清代沿之。

新疆设省划治始于元代。元宪宗元年（1251年），设别失八里行尚书省（治所在今新疆昌吉回族自治州吉木萨尔县北破城子）；元至元十二年（1275年），设阿力麻里行中书省，分治包括今巴尔喀什湖以东以南及中亚河中地区在内的西域左右两地。清统一新疆后，实行军府制治理，仅于乌鲁木齐以东地方置道、州、县，隶于甘肃省。嘉庆二十五年（1820年），浙江仁和（今杭州）人龚自珍作《西域置行省议》，提出新疆应与内地一体，建立行省，实行郡县制，并规划出了新疆全境建立道、府、州、县的方案。此文刻本曾有流传，或有诗称之：“新疆置省言谩谩”^①。而龚自珍则坚信，新疆建省，势在必行，“五十年中言定验”^②。

^① 龚自珍：《龚自珍全集》110页，北京，中华书局，1959。

^② 《龚自珍全集》，516页。

（一）建省筹议

光绪元年（1875年）三月，谕：着陕甘总督左宗棠以钦差大臣督办新疆军务，西征收复新疆。至三年春，尽复天山以北；又克达坂城、吐鲁番、托克逊三城，使其成为进军天山以南诸城的门户，收复新疆指日可待。是年五月二十四日，清廷拟统筹未来新疆政局，以“计贵出于万全，事必要诸可久”为宗旨，谕左宗棠“统筹全局，直抒己见，如能通盘筹划，一气呵成，于大局方为有裨”。^①

左宗棠军前受命，六月十六日，奏“遵旨统筹全局折”，就新疆总体形势及收复后各项举措提出意见，其中要旨在于改革军府及伯克制，建立行省制度。左宗棠提出建省主张所列依据有三：其一是新疆所处形势之重要。自古以来，中国边患，西北恒剧于东南；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，不但陕、甘、山西各边时虞侵轶，防不胜防，即直北关山，亦将无安宁之日。其二是巩固西北边防紧迫。今之与昔，事势攸殊，俄人拓境日广，由西而东万余里，与我北境相连，仅中段有蒙部为之遮阂。徒薪宜远，曲突宜先，尤不可不预为绸缪也。其三是有利于新疆战乱后社会经济的恢复和发展。新疆全境向称水草丰饶，牲畜充牣，建省后如经理得宜，地方始有复原之望。据此，左宗棠认为“规模存乎于建置，而建置因乎于形势，必合时与地统筹之，乃能权其轻重，而建置始得其宜”，故“为新疆划久安长治之策，纾朝臣西顾之忧，则设行省，改郡县，事有不容己者”。^②是以新疆改设行省之议，左宗棠实始发之。^③时天山以南诸城尚未克复，清廷认为不尽快收复新疆，

① 朱寿朋编，张静庐，等校点：《光绪朝东华录》，光绪三年七月乙卯，北京，中华书局，1958。

② 《光绪朝东华录》，光绪三年七月乙卯。

③ 刘锦棠：《刘襄勤公奏稿》卷三，50页，北京，书目文献出版社，1986。

诸事无从着手，着左宗棠督饬将士，戮力同心，克期进剿；并揆时度势，将如何省费节劳、为新疆计久远之处，与拟改行省郡县，一并通过筹划，妥议具奏。^①

光绪三年（1877年）十一月，除伊犁外，新疆全境收复。次年正月，左宗棠及时遵照前旨续奏建省事宜。考虑到新疆建省改制，事当创始，关系天下大局，非集内外臣工之远猷深算，参考异同，则思虑未周，筹策恐有疏误，奏请先由军机大臣、总理各国事务衙门、六部九卿及各省督抚臣对新疆应否改设行省分别会议，具奏，请旨而定。清廷以为：新疆建省改制，事关重大，非熟悉该地方情形难以悬断。此时遽令内外大小臣工议奏，亦未必确有意见。仍着左宗棠详细酌度，因时制宜。如果改设行省郡县，实有裨于大局，即著将何处应设省城，何处分设郡县，及官缺兵制，一切需用经费，妥议章程具奏，再饬廷臣悉心会议，候旨定夺。^②唯建省一切经费尤需认真稽考，昔日新疆经费均系由各省拨解接济，此时虽指西征台局及各省关专款分解济用，将来应饬复旧额以归有着。谕户部咨照左宗棠，凭以稽考旧章，按照时势，斟酌损益，以便从长计议。新疆建省改制遂提到清朝议事日程上。主宰者，左宗棠也。

时俄国侵占伊犁拒不交还，西北沿边形势严峻，直接影响到建省改制的进程。左宗棠忙于策划防务，处理各项底定善后，不得抽身，数月仍未能提出建省方案。伊犁前途未定，此时建省改制是否适宜，清朝并无把握。而廷臣中已有人以大功既成，将士思归，奏请详计新疆善后，其中仍以督理屯垦、安设郡邑、布置营汛等旧制为主。^③四年（1878年）九月，寄谕左宗棠，催询新疆通盘筹划方案。谕称：“伊犁今为俄人久占，将来能否交还，

① 《清德宗实录》卷五三，北京，中华书局，1986。

② 《光绪朝东华录》，光绪四年正月辛未。

③ 《清德宗实录》卷六九。

固无把握。而交还以后如何防守，始免实逼处此之嫌；未交之前如何布置，如杜狡焉思启之志，尤应审时度势，先事图维。各城改设行省究竟合宜与否，何以迟未复奏？倘置郡县，有无可治之民？不设行省，此外有无良策？固不可因陈奏在先，碍难变计而默尔以息。尤不可因时势所值，不易措手而隐忍以待。”时各省关协解欠额，新疆一切需用浩繁，经费无措，也使得建省改制举步维艰。数年来竭东南财力以助西项，损彼益此，协解负担沉重，势断不能持久。面对这种局势，清廷仍著左宗棠尽快通盘筹划全局，但对建省改制尚无定见，总宜于万难施措之中，求一可进可退之计。^①

光绪四年（1878年）十一月，左宗棠呈递了一份长达数千言的奏疏，追溯历史，分析时局，论证条件，详陈利弊，仍以为新疆改设行省势在必行。其中大要有二：“建省时机正值成熟。新疆北路经十余年战乱，虽孑黎仅存，但经广示招徕，土、客民人及遣散勇丁领地耕垦逐渐增加，百端皆兴，即以目前论之亦非无可治之民。南路庶而兼富，物产丰盈，现各城相继铸钱征厘，百废肇兴，具有端绪，是南北开设行省，天时人事均有可乘之机，失之不图，未免可惜。此新疆之应改行省者一也。新疆现行体制已与形势不符，自乾隆以来，新疆长期实行因俗而治，未能与内地一道同风，久已概为边地。今边地腹地皆一律视之，无甚区别，现制与经野馭边之意不符，致使各项治理多有弊端。官吏职分等夷，或皆出自禁闼，或久握兵符，民隐不能周知，吏事素少历练，一旦持节临边，各不相下，稽查督责有所难行；头目人等辄以官意传取，倚势作威。建行省设郡县，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。此新疆之应改行省者二也。”此外，奏疏还从历年协饷、新疆利源等方面详尽分析，以释“耗中事西

^① 《清德宗实录》卷七八。

之疑”^①。俄占伊犁，前途未料。清廷对新疆建省改制仍无定见，谕称：“新疆议设行省，事关创始，必须熟筹于事前，乃能收效于后日。该大臣为长治久安之计，因时通变，所奏不为无见。刻下伊犁未经收还，一切建置事宜尚难遽定。其余南北各城应如何随宜经理之处，即著悉心筹划，次第兴办。总期先实后名，俟诸事办有眉目，然后设官分职，改设郡县，自可收一劳永逸之计。”^②

自光绪四年（1878年）始，中俄就交收伊犁展开了长达3年的交涉。谈判斗争交锋激烈，西疆形势复杂多变，新疆改建行省一事被搁置。

（二）设省方案

在新疆建省筹划阶段，前后共提出三种有代表性的方案。光绪六年（1880年）五月，左宗棠首次提出了建省方案。此前，他对形势布局做了分析，以为新疆形势所在，北路则乌鲁木齐，南路则阿克苏，以其能控制全疆。地居天山南北之脊，居高临下，左右伸缩，足以有为也。左宗棠方案的具体内容是：新疆设总督、巡抚各一，分驻北疆乌鲁木齐和南疆阿克苏；下设5道（伊犁、镇迪、广安、阿克苏、喀什噶尔），5府（迪化、温宿、鸠兹、疏勒、莎车），2直隶厅（塔尔巴哈台、哈密），4直隶州（镇西、广安、焉耆、于阗），2直隶同知（尉头、依耐），21个县。另从西北边防着眼，仍保留伊犁将军，率旗营驻防伊犁；塔尔巴哈台改设都统，归伊犁将军节制。方案的宗旨是结合边疆实情，外与内分治。治外则军府立而安攘有籍，疆圉奠焉；治内则吏事修而政教相承，民行兴焉。上无鄙夷其民之心，下有比户可封之俗，长治久安之效实基于此。^③至于学政及各府、厅、州县

① 《光绪朝东华录》，光绪四年十一月甲寅。

② 《清德宗实录》卷八一。

③ 《光绪朝东华录》，光绪六年四月丙寅。

校官，其丞倅佐杂各员应否按照边俸迁调升转，各城应安设台站驿递，增设提、镇、副将、参、游、都、守、千、把外额大小武职及额兵俸廉等事项或应缓议，或应俟新设督抚会同议拟具奏。总之新疆建省，应先简新疆总督、新疆巡抚，重以事权，俾得随时陈奏，径达宸聪。

光绪六年（1880年）五月，谕奏折留中，内称：“左宗棠复陈新疆宜开设行省，请先简督抚一折，所拟建置事宜颇为详悉。惟现在伊犁尚未收复，布置一切不无窒碍，所有新疆善后诸务，仍著该督因地制宜，次第筹办，原折著暂留中，再候谕旨。”^①

新疆建省改制的第二种方案是由陕甘总督谭钟麟提出的。先是光绪七年（1881年）十二月光绪帝传谕户部及钦差大臣督办新疆军务刘锦棠、陕甘总督谭钟麟等：“频年以来，各省关协解西征军饷实已不遗余力，甚至迭次筹措洋款，消耗息银。国家经费有常，似此年复一年断非经久之道。现在新疆平定，防务渐松，刘锦棠曾有随时裁撤各营之请，即著该大臣与谭钟麟、杨昌濬悉心会商，将关内外现存马步若干营如何渐次裁减之处，迅速酌复奏咨办理。”^②次年三月，谭钟麟在复陈裁减关内营勇、节省饷糈之后，续奏筹度新疆南路情形一折，实为一份新疆建省改制的方案。此前，谭钟麟已看了左宗棠的建省方案，却对此不以为然，主要意见有三：一曰建省需用浩繁，费无所出。左宗棠原奏自督、抚、司、道、府、厅、州、县以及贰杂等官甚多，不但目前建置城池衙署一切需用浩繁，费无所出，即以后文武廉俸役食等项经久之费亦不易筹措。二曰建省改制应自下而上，而非先简放督、抚。目前办理善后要以固结民心为主，即设立行省，亦当从州、县官办起。如果地方日增富庶，然后递设督抚以统辖之，其

① 《清德宗实录》卷一一三。

② 奕訢，等：《平定陕甘新疆回匪方略》卷三一四，28~29页，清光绪二十二年内府活字印本。

势亦顺而易。三曰南路可以改革伯克制，但仍应以土官管理地方。回疆未乱以前，征赋之外需索繁多，大约官取其一，阿奇木伯克等取其二。官与民文字不同，言语不通，即传回民当堂面谕，而阿奇木等从中播弄，传语恐吓，故往时缠回视官如寇仇。近来回民颇有能通汉语者，诚得恺惻慈祥之吏，安缉抚绥自能相安无事。

据上述意见，谭钟麟提出了现阶段新疆改制方案：北路应仍其旧，原有镇迪道并镇西厅各县恢复旧制；南路八城依地域人口，分别设立厅、州或县；另于阿克苏、喀什噶尔各设巡道一员，分辖南路东、西四城。镇迪并阿克苏，喀什噶尔三道暂归钦差大臣统管，日后递设督、抚接统之。北路沿边伊犁、塔尔巴哈台仍保留军府制，由伊犁将军统辖。此方案要端在于节省经费，主张顺势逐步实行改制。唯缓设行省，限制了改制的规模和力度。对于谭之方案，清廷未置可否，仅著与刘锦棠会商后提出意见。谕称：“所请酌度七城广狭简繁，设立丞倅牧令一员，更于喀什噶尔、阿克苏两处各设巡道一员，如镇迪道之例，著刘锦棠体察情形，会商该督，妥议具奏。”^①

新疆建省改制的第三种方案是新任钦差大臣督办新疆军务刘锦棠提出的。刘锦棠率军西征数年，收复新疆。光绪七年（1881年）十一月接左宗棠任钦差大臣督办新疆军务。实地体察地方形势，以为新疆今昔情形判若天壤：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，固除增设郡县别无良策。且现在地利日开，户口日增，各族渐知向化，诸事均有成效。郡县之设，时不可失。^②唯统领西征数年，深感新疆孤悬塞外，筹兵筹饷制办转运之艰难，且诸务皆以甘肃为依托。故奉旨会商建省，对左宗棠将新疆另为一省之方案持有异议，主张新疆

① 《清德宗实录》卷一四四。

② 《光绪朝东华录》，光绪八年七月丁未。

各道、厅、州、县应归甘肃为一省，或于新疆添设甘肃巡抚一员，开辟为省，由甘督遥制。他认为：新疆之与甘肃形同唇齿，关外军务，凡筹兵筹饷以及制办转运诸务，皆以关内为根本，其势顺，故其事易举。向使甘肃大吏稍存畛域之见，则边事已不堪问。若将关内外划为两省，以二十余州县孤悬绝域，其势难以自存，故新疆、甘肃势难分为两省。臣所见与左宗棠等不同者此也。对于谭钟麟议将北路镇迪等处暨拟设南路郡县皆归钦差大臣统辖的方案，刘锦棠认为：钦差大臣本非国家常设之官，建制必须熟筹可久之道，不得仍作权宜之计。他提出将哈密、镇迪道等处暨议设南路各厅、州、县并归甘肃为一省。唯归甘督遥制，窃恐鞭长莫及，拟仿照江苏建置大略，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，并请赏加兵部尚书衔，并设甘肃关外等处地方布政使一员，随巡抚驻扎。旧有镇迪道，拟请援照福建台湾道之例，赏加按察使衔，令其兼管全疆刑名、驿传事务。^①

同时，刘锦棠以为谭钟麟对新疆南路形势分析判断有误，其原奏内称南路一城不过数十庄，不及东南一小县；七城各设一官足矣等语，此说盖亦不尽然。故在其方案中主张南路八城通盘筹划，一律改设郡县，并就此往复函商谭钟麟，公同酌议后提出如下方案：“除自哈密南至吐鲁番、北境至精河应暂照臣谭钟麟原奏无需另设多员外，回疆东四城拟设巡道一员，驻扎阿克苏。该道以守兼巡，为兵备道。督饬所属水利、屯垦、钱谷、刑名事件，抚驭蒙部，弹压布鲁特，稽查卡伦，作为冲、烦、疲三项要缺。喀喇沙尔与土尔扈特、和硕特游牧地方犬牙交错，每有交涉事件，拟设直隶厅理事抚民同知一员，治喀喇沙尔城。库车拟设直隶厅抚民同知一员，治库车城。阿克苏为古温宿国，拟设温宿直隶州知州一员，治阿克苏城；拜城县知县一员，治拜城，归温

^① 《刘襄勤公奏稿》卷三，51~52页。

宿直隶州管辖。乌什紧邻布鲁特部落，为极边冲要，拟设直隶厅抚民同知一员，治乌什城。以上各厅、州、县，应统归东四城巡道管辖。回疆西四城拟设巡道一员，驻扎喀什噶尔回城。该道以守兼巡，为兵备道，管理通商事宜，督饬所属水利、屯垦、钱谷、刑名诸务，弹压布鲁特，稽查卡伦，作为冲、烦、疲难，请旨最要缺。喀什噶尔为古疏勒国，拟设疏勒直隶州知州一员，治汉城；疏附县知县一员，治回城，归疏勒直隶州管辖。英吉沙尔紧邻布鲁特，为极边冲要，情形与乌什略同，拟设立隶厅抚彝同知一员，治英吉沙尔城。叶尔羌为古莎车国，拟设莎车直隶州知州一员，治汉城；叶城县知县一员，治回城，归莎车直隶州管辖。叶尔羌所属玛喇巴什（今巴楚县）一城为回疆东西咽喉要地，积年河水为患，必须置员抚治。拟设直隶厅水利抚民通判一员，治玛喇巴什城。和阗为古于阗国，拟设和阗直隶州知州一员，治和阗城；于阗县知县一员，治哈拉喀什地方，归和阗直隶州管辖。以上各厅、州、县，应统归西四城巡道管辖。”^①

总其大要，刘锦棠之建省方案，北路镇迪道等设置，与左宗棠、谭钟麟所议“应仍其旧”大体一致。南路拟设2道（阿克苏、喀什噶尔），5直隶厅（喀喇沙尔、库车、乌什、英吉沙尔、玛喇巴什），4直隶州（温宿、疏勒、莎车、和阗），4县（拜城、疏附、叶城、于阗）。刘锦棠自称：“凡兹建置大略，较之光绪六年四月十八日左宗棠奏拟设立各官稍为简省，较之谭钟麟原奏七城各设一官之议，略为增加，斟酌损益，务于适中。”^②在行省设置上，刘锦棠既不主张新疆单设总督、南路另设阿克苏巡抚的左之方案，也不同意缓设行省，仅以钦差大臣统辖新疆的谭之方案，而是适“中”地提出仿江苏省之建置，于新疆建立行省，添设巡抚一员，归甘督遥制的方案，以为如此办理，实较另为一省

① 《刘襄勤公奏稿》卷三，44~46页。

② 《刘襄勤公奏稿》卷三，47页。

稍免烦费，而于新疆时事亦甚相宜。

在刘锦棠的建省改制方案中，对一些相关要事就近体察情形，提出了自己的意见。一是设官量其地之民力，不能多，也不能太少。他奏称：“经野建官之道，必量其地之民力物产，足以完纳国课，又可供给官吏胥役而有余，然后视之形势之冲僻繁简，设官以治之。非从宽预为计划，则官困而民必受其害。故新疆添置郡县，设官未可过多，此必然之势也。惟南路八城人民较多，腴区较广，其辖境之最辽阔者纵横至数千里，少亦数百里，若设官太少，又虑鞭长莫及，难资治理，不足为经久定制。”二是废止伯克制。他奏称：“新疆各城向设阿奇木伯克等员，其职衔有三、四品者。现议建置郡县，拟设丞倅牧令各员，官阶既非甚崇。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。”三是伊犁将军改驻防将军，不再总统全疆。其奏称：“承平时新疆南北两路系归伊犁将军总统，乌鲁木齐都统亦兼辖镇迪一道。如设巡抚，不但镇迪道无须都统兼辖，即将军亦毋庸总统全疆，免致政出多门，巡抚事权不一。此外，对改革教育、变通营制等也多有见解。”^①

刘锦棠的方案一经呈奏，即得到清廷的重视，接奏当日，内阁即奉上谕：“著各该衙门速议具奏。”^②可各衙门对新疆建省改制意见不一。早在光绪四年（1878年）九月，左宗棠建省议案提出后不久，曾于新疆任职的李云麟率先提出异议，认为：“新疆改省，窒碍难行，欲设郡县，实无根本。回疆虽多饶沃，皆戈壁环绕，零星细碎，无堪建为重镇者。西陲建省之说，亦可废然思返，不待再议而决矣。”光绪八年（1882年）八月，又有翰林院编修刘海鳌对新疆建省提出异议，以为通筹新疆善后事宜，郡县

^① 《光绪朝东华录》，光绪八年七月丁未。

^② 《清穆宗实录》卷一四九。

未可遽设。其奏称：“新疆地势辽阔，间以戈壁周回二万余里，版图初复，设险建城不过二十余处，每城不过数十庄、数百庄。离乱之后，户口益稀。今欲举一城百十庄而养一州县，合二十余城而成一省，臣知其不能。何也？地广人稀，并归甘肃既难遥制，改设官制亦属虚名，矧事方经始需费甚繁，库储支绌，西饷岁近千万力已难支，又何能筹此巨款以经野设官之用乎？此郡县之未可遽设也。”^① 上谕：“刘海鳌此折著各该衙门归入刘锦棠等折片一并奏议。”^② 内阁衙门中也有附和谭钟麟的第二种方案，主张南路各城设立道、厅、州、县而缓建行省的。由于意见不一，清廷一时难以决断，即两存其说，就其易者行之，而其难者姑俟后图。新疆建省似有夭折的危险。时已任两江总督的左宗棠疏言，力促清廷不失时机，及早对新疆建省改制做出决策。其奏称：“天山南北两路，还隶版图，气象一新。中外群属，耳目诚及，此时早定大计，约计其便有五：取我固有之地而自治之，疆索秩然，行国居国相苾以安，异类无从搀越，一也。中外交涉事件，差以毫厘，谬以千里，有督、抚近驻其地，抚臣治内，督臣治外，凡可以防患未形者，可先事绸缪，绝其祸本，不至暗长潜滋，难以收拾，二也。防营未撤，将士用命，既可壮疆臣之声威，即将来设立制兵，亦可就中挑选久经战阵之才，错落布置其间，士气既扬，军威自壮，三也。回民素性虽悍，新出水火，当为急谋安插，结为恩信，则感激易生，四也。从前兴作各事，借资于勇力者居多，而不可无官以善其后。督抚睹闻亲切，黜陟分明，乐事劝功，人知自奋，五也。否则，万一强邻窥伺，暗煽拼飞，后患方兴，前功尽弃。与其抢扰于事后，曷若审慎于几先？如是则虽一时稍觉劳费，亦有不得而惜者……高宗经营于其始，皇上式廓其后，保大定功，此其时矣。若复惮于更作，失今不

^① 《平定陕甘新疆回匪方略》卷三一五，24页。

^② 《清穆宗实录》卷一五〇。

图，实为可惜。”^①

此外，左宗棠不同意谭钟麟的方案，以为治理新疆非仅添道员之所能为力者，欲责陕督遥制，则有鞭长不及之虑；欲责使臣以兼治，则有越俎而代之嫌。仍坚持前议督、抚、道、县并举的方案。奏疏之末诚言：“臣亦知改省之初，事繁费巨。业已移督江南，诸事自有主者。而身居江表，心系西陲，刍蕘之言终难自默。”颇具感触。

（三）设立新疆行省

1882年12月，清朝政府开始在新疆筹设道、厅、州、县，就近选派官吏前往任职。又划定各道、厅、州、县界址，疏通驿传塘台，改建增修衙署、坛庙、仓库、监狱等设施，委任州判、县丞、巡检、分防等辅助分司官员及文职人员，颁发关防铃记。一场声势浩大的边疆体制改革在天山南北同时展开。至1883年上半年，新疆基层道、厅、州、县建置已初具规模。6月，刘锦棠奏请裁撤旧有都统及参赞、办事、领队大臣等地方官员。1884年11月17日，清朝政府正式批准新疆建省。次日，新疆建省公诸全国，刘锦棠被任命为首任新疆巡抚，魏光焘为新疆布政使，省会定在迪化（今乌鲁木齐）。新疆终于重新建省。

行省管理系统自刘锦棠之后，魏光焘、饶应祺、潘效苏和袁大化相继为新疆巡抚。饶应祺在任期间，新疆建省已经18年。据《新疆图志》载，由于“生齿日众，边境安谧，岁事屡丰，关内汉、回携眷来新就食、承垦、佣工、经商者络绎不绝，土地开辟，户口日繁”，一些地方建置已不适应新形势的需要，所以，或增设厅县，或升设府州，地方建置多有变化。到光绪二十八年（1902年），新疆全省“设道四、府六、厅十一、直隶州二、州一、县二十一、分县二”，具体设置如下：

^① 左宗棠著，杨书霖编：《左文襄公奏稿》卷五九，见《左文襄公全集》，台北，文海出版社，1978。

镇迪道：乾隆三十八年九月设，治迪化，领府一、厅四、县七、分县一。府为迪化府，光绪十二年置。厅为哈密直隶厅，乾隆二十四年置；吐鲁番直隶厅，乾隆四十四年置；镇西直隶厅，咸丰五年三月置；库尔喀喇乌苏直隶厅，光绪十二年置。县为迪化县，光绪十二年置；昌吉县，乾隆三十八年置；绥来县，乾隆四十二年置；阜康县，乾隆四十一年置；孚远县，光绪二十八年置；奇台县，乾隆四十一年置；鄯善县，光绪二十八年置；呼图壁分县，光绪二十九年置。

伊塔道：光绪十四年正月设，治宁远城，领府一、厅二，分防厅一、县二。府为伊犁府，光绪十三年置。厅为精河直隶厅，光绪十三年置；塔城直隶厅，光绪十六年置。霍尔果斯分防厅，光绪十二年置。县为绥定县，光绪二十年置；宁远县，光绪十三年置。

阿克苏道：光绪八年七月设，治温宿，领府二、厅一、直隶州一、县六、分县一。府为温宿府，光绪二十八年置；焉耆府，光绪二十四年置。县为温宿县，光绪二十八年置；拜城县，光绪九年置；沙雅县，光绪二十八年置；新平县，光绪二十四年置；若羌县，光绪二十八年置；轮台县，光绪二十八年置。柯坪分县，光绪二十八年置。

喀什噶尔道：光绪八年七月设，治疏附县，领府二、厅一、分防厅一、州一、直隶州一、县四。府为疏勒府，光绪二十八年置；莎车府，光绪二十八年置。厅为英吉沙直隶厅，光绪九年置。蒲犁分防厅，光绪二十八年置。州为巴楚州，光绪二十八年置。和阗直隶州，光绪九年置。叶城县，光绪九年置；皮山县，光绪二十八年置；于阗县，光绪九年置；洛浦县，光绪二十八年置。

新疆建省设县，是19世纪后期清朝政府对边疆治理制度的重大改革，其意义和影响是十分深远的。首先，新疆建省设县，

与内地建置划一，结束了新疆与内地分治的局面，对于边疆的统一和社会经济的发展是十分有益的。其次，新疆建省后，西北统归陕甘总督节制，新疆与西北各省臂指相连，形势完整。建省后兵制的改革及社会经济的发展增强了新疆的防卫实力，对维护祖国西北边疆领土完整，抵制列强在新疆的政治和经济扩张有不可低估的意义。三是新疆建省设县，以进步的郡县制替代了旧有的军府制和伯克制，从根本上改变了清朝中央政府对新疆的管理体制，这对于稳定新疆社会、吏治改革、协调各民族之间的相互关系有重要的意义。另外，新疆率先建省，为清末中国边疆治理制度的改革树立了一个典范。其后，台湾、辽宁、吉林、黑龙江等地相继改设行省。所以，新疆建省对清末中国边疆体制改革起了重要的推动作用。

二、台湾建省（1737—1885年）

台湾作为中国东南海疆的门户，“东南数省之藩篱”，战略地位异常重要。然而，在清以前的中国历代王朝，所遇到的强劲对手几乎都来自于北部或西北部边疆，没有哪一个王朝是被来自海上的对手所推翻，因此历代备边，多在北部及西北边疆，而鲜有重视海疆防卫的。即便在清代前期，清政府的治边整体特征仍为“陆疆积极进取，海疆保守防御”，台湾的地位亦未得到足够的认识。迨至清末，清政府才真正意识到海疆危机的严重性和台湾防卫薄弱的危险性，开始筹备海防，最终于1885年设立台湾行省。

（一）清政府对台湾地位的重新认识

清王朝入主中原之际，中国海疆已发生了历史性巨变，表现在：（1）华商垄断东南亚市场的局面被打破之后，清朝的贡船贸易开始被中西直接贸易所取代。（2）南洋诸岛相继沦亡，使中国海上藩篱尽撤，领海亦失。从此中西两个世界的距离日益缩短。（3）由于明王朝厉行海禁，迁舟山、澎湖、南澳诸岛之民于内