



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



# 清末新政研究

赵云田◎著



黑龙江教育出版社  
中国边疆研究文库  
二编·综合卷



# 清末新政研究

赵云田 著

黑龙江教育出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

清末新政研究 / 赵云田著. -- 2版. -- 哈尔滨 :  
黑龙江教育出版社, 2012.12  
ISBN 978-7-5316-6775-9

I. ①清… II. ①赵… III. ①边疆地区—行政管理体制—体制改革—研究—中国—清后期 IV. ①D691.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第275874号

## 清末新政研究

Qingmo Xinzheng Yanjiu

赵云田 著

---

选题策划 丁一平 华 汉  
责任编辑 梁 爽  
封面设计 sddoffice.com  
版式设计 王 绘 周 磊  
责任校对 王 野  
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 23.75  
字 数 300千  
版 次 2014年4月第2版  
印 次 2014年4月第1次印刷

---

书 号 ISBN 978-7-5316-6775-9 定 价 50.00元

---

黑龙江教育出版社网址: [www.hljep.com.cn](http://www.hljep.com.cn)

网络出版支持单位: 东北网络台([www.dbw.cn](http://www.dbw.cn))

如需订购图书, 请与我社发行中心联系。联系电话: 0451-82529593 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

中国边疆研究文库二编  
——当代学人边疆研究名著

编委会成员名单

(以姓氏笔画为序)

主    编:厉  声  
副  主  编:丁一平  于逢春  李大龙  
编委会成员:丁一平  马大正  于逢春  王子今  
              王希隆  厉  声  吕一燃  李大龙  
              李治亭  李金明  李国强  邢玉林  
              林荣贵  周伟洲  魏存成

## 序 言

边疆既是一个地域概念，也是一个政治概念。就地域层面而言，是指国家毗连边界线、与内地（内陆、内海）相对而言的区域。一般而言，历史上中国的边疆是在秦统一中原、其重心部分形成之后确立的，有着两千多年的历史沿革。相应地，中国的边疆研究也有着悠久的历史 and 优良的传统，并与国家和边疆的安危息息相关。

从近代到新中国成立，中国边疆研究曾出现过两次研究高潮，第一次研究高潮是19世纪中叶至19世纪末，西北史地学的兴起，国家边界沿革的考订、边疆民族发展的著述等，是这一时期中国边疆研究高潮的标志。在边疆研究的热潮中，一些朝廷的有识之士开始学习近代国际法的领土主权原则，与蚕食我国领土的列强势力相对抗。黄遵宪、曾纪泽等都曾以“万国公法”为武器，在处置国家边界事务中与英、俄列强执理交涉。在边疆研究领域，学者们开始将政治学、法学等与传统的史学、地理学等相互结合，开创了现代意义上的边疆学研究。

第二次研究高潮是20世纪20年代至40年代，是在国家与民族危机激发下出现的又一次中国边疆研究高潮。国际法与政治学方法也被广泛地运用到中国边疆史地的研究之中，边政学的创立与研究、以现代学术新视角和新方法对中国边疆进行的全方位研

究，是这次高潮的突出成就；研究内容也从边疆领土主权、历史地理扩展到民族、语言、移民、中外交通等领域。与此同时，边疆考察作为中国边疆史地研究的内容与方法，也愈益受到重视。

两次研究高潮的实践与成果，实现了中国边疆研究从传统中国史学研究向现代多学科综合研究的转变，为中国边疆研究学科领域的进一步拓展与深化奠定了基础。新中国建立后，中国边疆史地研究方兴未艾。继而在改革开放大潮的推动下，带来边疆研究的三度兴起。此次研究高潮酝酿于20世纪80年代初，兴盛于90年代，至今热度不减。

1983年，中国社会科学院中国边疆史地研究中心（以下简称“边疆中心”）成立，这既是我国边疆史地研究第三度热潮的产物，也进而成为国家边疆研究的前沿引领者。

近30年来，边疆中心在边疆研究领域已取得了丰硕的学术成果，很多研究成果不仅填补了新中国成立以来各自领域的学术研究空白，而且以综合性、系统性、科学性的特点，成为目前国内同类研究中的优秀作品，对学科建设和发展、对推动全国边疆史地研究，均起到了举足轻重的作用。在研究内容方面，已形成了从最初以中国近现代边界研究为主，发展到以古代中国疆域史、中国近代边界沿革史和中国边疆研究史三大系列为重点的研究格局。近年，坚持基础研究与应用研究并重，在继承和弘扬中国边疆史地研究遗产的基础上，已逐步形成了历史研究与现状研究、基础研究与应用研究融而为一的中国边疆学研究模式。

边疆中心所实施的应用研究，是以当代我国边疆的稳定和发展现状为切入点，直面当代中国边疆面临的紧要问题和热点问题，进行跨学科的综合研究。中国边疆研究不但要追寻边疆历史发展的规律和轨迹，还应探求边疆发展的现实和未来。当代我国边疆现状研究首先是当代中国社会发展的现实需要，也是中国边疆学学科发展的需要。我国边疆区域的发展现实，促使中国边

疆现状研究的内涵和外延要有新的学科定位：即将中国边疆作为统一多民族国家的有机组成部分，作为一个完整的研究客体；现状与历史不可分，现状的历史实际上也是历史的现状，所以要进一步加强历史的和现状的综合性一体研究。通过对学科布局的适时调整，中国的边疆研究不断取得学科突破和新的学科增长点，进而尽快实现以基础研究为主的中国边疆史地研究向基础研究与应用研究并重的中国边疆研究的过渡。

短期内，我国在中国边疆疆域理论研究方面必须明确主旨，并应该有大的突破。在深化实证研究的同时，应进一步加大理论研究投入的力度，不断探索中国边疆历史与现状发展的规律。在实证研究的基础上，努力为历史上多元一体的中华民族边疆地区的政治、经济、人文发展和变迁构筑理论体系，是中国边疆史地学研究的根本目标。近30年来，大量高水平的研究成果相继面世，为中国边疆疆域理论体系的构建与未来中国边疆学学科体系的构建奠定了坚实的基础。

一方面，边疆实证研究的不断深化，需要理论层面的支撑。在中国古代历史疆域理论、历代边疆治理理论，古代统一多民族国家边疆地区的发展规律、古代边疆民族在多元一体中华民族中的发展规律等方面，以及在近现代陆疆、海疆与边界的理论问题等方面，通过大量的实证研究探索其中的规律，进一步构建我国边疆历史发展与统一多民族国家发展的理论体系。

另一方面，边疆研究学科的发展需要尽快完成中国边疆学学科的构建，包括边疆学学科的概念、界定与范畴，学科性质和功能，学科体系构建等一系列理论问题，建立以马列主义为指导的、有中国特色的中国边疆学理论体系。近年来，国内数所大学以开设边疆学博士点为契机，也在加紧边疆史地学科的构建；一些高校和地方科研院所，先后以“中国边疆学”或“中国边疆史地学”的学科定位建立了相关的学科专业；围绕边疆研究先后出

现的相关学科命名有边疆政治学（边政学）、边疆史地学（边史学）、边防学、边疆安全学（边安学）等。但从学科层面看，在学术界尚未形成统一的认识，缺乏基本学科框架的规范系统论证。在诸如边疆学的内涵与外延及整体构建等方面还需要做更多深入研究；在疆域理论研究方面则需要投入更多的力量，尽快拿出较为成熟的成果。同时，应注重学科理论建设与方法论的进一步开拓，在原有的历史学、民族学、历史地理学等为主的基础上，扩展引入政治学、社会学、法学、国际关系学、地缘政治学等理论与方法，进一步突出边疆研究作为跨学科、边缘学科和新兴学科的特点与优势，不断加快学科建设步伐。

学术研究与研究成果的出版是并行的。20世纪80年代末，当组建不久的边疆中心在成果出版方面寻找出路的时候，黑龙江教育出版社以高度的社会责任心与敏锐的学术眼光，伸出了合作之手。一晃至今，双方精诚合作了20多年。先是以《边疆史地丛书》的形式，自1991年3月开始出版，截至2011年，先后有70余种边疆研究著（译）作面世。已出版的学术著作得到了学术界和读者的广泛关注，取得了良好的社会效益，持续有力地推动着中国边疆研究学科的不断发展。如果说边疆中心在边疆研究方面成为学术前沿的引领者，那么黑龙江教育出版社则以边疆研究成果的出版而成为国内外知名的品牌出版社。

在当前我国边疆研究氛围持续高涨的形势下，经边疆中心与黑龙江教育出版社共同努力，将以更为严格的科学态度、更为严谨的学风文风，共同出版水平更高的边疆研究著作。双方遂决定以《中国边疆研究文库》的形式，由边疆中心组稿审定，黑龙江教育出版社编辑出版。

《中国边疆研究文库》由《中国边疆研究文库初编——近代稀见边疆名著点校及解题》与《中国边疆研究文库二编——当代学人边疆研究名著》两部分组成。前者共选出近50种近代以来



面世的我国边疆研究学术著述，在实施点校的基础上，做出导读性与研究性的解题，予以重新出版；后者选择近 50 种新中国成立 60 多年来我国（包括台湾、香港、澳门）边疆研究的老一代知名学者、中年有为学者、年轻后起学者的著述，汇集出版。可以说，这些著作基本代表了目前我国边疆学研究的水平。

同时，对 1949 年后有较大影响的边疆研究著述又进行了修订出版，特别是将新近的研究成果充实其中，使这些有影响的研究成果内容更加翔实、完整，更具学术价值。

今天，中国边疆研究已是一门具有广阔发展空间的显学，呈现在读者面前的《中国边疆研究文库》尚属开创之举，一定有诸多不尽如人意之处，衷心希望得到广大读者的支持帮助、批评指正。同时，我们也有信心，在目前《中国边疆研究文库》初编、二编近 100 部著作的基础上，继往开来，努力开拓进取，组织更多边疆研究的优秀成果，继续出版三编、四编……为我国边疆研究的持续兴盛，为繁荣边疆的历史文化，为今天我国边疆的社会稳定和经济发展，做出应有的贡献。

需要说明的是，本《文库》系国家出版基金特别资助项目，如果没有国家出版基金办大手笔支持我国的出版事业，本《文库》是无法面世的。在此，请允许我们表示诚挚的感谢。

主编谨识

## 前 言

本书是一部研究 20 世纪最初 10 年，也是清朝最后 10 年，东北、蒙古、新疆、西藏等边疆地区实施新政情况的学术专著。全书分前言、绪论、第一至第五章、结语、附录等部分。绪论介绍了有关清末新政的基本史料以及史学界的研究情况。第一章概述了清末新政的实施，清政府对边疆地区政策的变化。第二章至第五章从政治、经济、军事、文化等方面，分别探讨了东北、蒙古、新疆、西藏等边疆地区实施新政的情况。结语对清末边疆新政的实施给人们的启示和教训进行了简要的分析。附录以大事记的形式，记述了清末边疆新政实施的全过程。此外，对清末 10 年的全国新政改革及革命情况进行了考述，从而使人们更加深了对清末边疆新政的认识。

清末边疆新政这一课题是史学研究领域的薄弱环节。这主要表现在两个方面：一是从清末新政的研究情况看。清末新政在“文化大革命”以前，基本上是被学术界全盘否定的，有人称它是“假维新”“伪变法”，这和研究者站在辛亥革命的立场上看问题有关。当然，除了看问题的角度不同外，当时历史研究中存在的简单化和片面化倾向，也是全盘否定清末新政的原因之一。在这种情况下，清末新政的研究不可能取得什么积极成果。1976 年“文化大革命”结束以后，学术研究逐渐进入正轨，史学工作者

对以往的研究情况进行了反思，清末新政的研究逐渐受到人们的重视，开始出现一些论文和专著。不过，从内容上看，这些研究多属于某一领域（比如教育领域）、某一人物和清末新政的关系，某一地区新政实施的情况等，缺乏全面性、系统性。二是从清末边疆地区新政研究的情况看。20世纪80年代以来，一些研究清末边疆新政的成果相继问世。不过，这些研究也还缺乏深度和广度，缺乏全面性、系统性，多限于某一地区、某一领域的研究。这可能和边疆地区涉及的问题比较复杂有关。因此，总体来说，对清末边疆新政还需要加大力度进行研究。本书就是在这样的学术背景下撰写的。

研究清末边疆新政必须以马克思主义的唯物史观为指导。改革开放以来，随着中外学术交流活动的加强，西方的一些历史研究方法传入我国，并开始影响我国的史学界，应当说这是很正常的现象。这些方法在应用到我国史学研究的过程中受到了检验，有的保存下来并增加了新的东西，也有的被淘汰了。实践证明，马克思主义的唯物辩证法是研究清末边疆新政最科学的方法，马克思主义的唯物史观是研究清末边疆新政的指南。之所以这样说，是因为清末边疆新政作为清末新政的重要组成部分，既有清末新政发生的一般原因，也有在边疆地区实行的特殊原因，它涉及的时代背景和问题比较复杂。从一般原因方面分析，清末新政是在当时严峻的国内外形势下，清政府为了自救而采取的重大举措。从边疆地区特殊的原因看，它又有维护国家统一和领土完整的意思在内。我们应当看到，20世纪初，帝国主义列强对我国边疆地区虎视眈眈，而清末边疆新政的实施，正是要改变这一局面。清末边疆新政的实施，也确实一定程度上给边疆地区带来了新的气象。不仅如此，我们还应当看到，在清末边疆新政实施的过程中，涉及了边疆地区阶级斗争、民族和宗教、帝国主义列强的干涉、维护国家统一、反对民族分裂等许多问题。面对这些

错综复杂的问题，我们在研究工作中只有坚持马克思主义的唯物史观，具体问题具体分析，才不至于迷失方向、走入歧途，才有可能做出成绩。

研究清末边疆新政，还应当坚持“继承—发展—创新”的方针。所谓继承，就是要吸收前人的研究成果。清末边疆新政研究尽管是史学领域的薄弱环节，但终究还是有一些成果可资借鉴，我们应当尊重前人的劳动。所谓发展，实际上就是“与时俱进”的问题。社会在发展，人类在进步，我们研究历史也应当用发展的观点。一方面既要继承前人的优秀成果，吸收好的东西；另一方面，又要看到社会的变化、人类的进步，不同时代有不同时代的特点，只有坚持发展观，我们的著作才能反映出时代的特征。所谓创新，就是我们的研究成果和以往相比，要有新的东西。创新和发展有密切关系。只有坚持发展，才能有所创新；只有创新，才能更好地发展。更重要的是，创新是我们所处的时代之要求，是时代精神的体现。从20世纪后半叶起，无论是我国，还是世界其他国家，都出现了许多新发明、新创造，尤其是20世纪80年代以来，人类社会发生了巨大的变化，这些变化也改变了人们的认识，引发了人们的新思考，正所谓社会存在决定社会意识。站在新世界今天的高度，回顾历史，许多问题都有了全新的解释。社会的进步影响了人们的观念，人们观念的改变也影响了人们对历史问题的认识。处在21世纪之初的史学工作者的我们，由于感受到了新的时代精神，无论是认识问题的深度和广度，还是认识问题的方法，都和以往有了很大的不同，这就决定了我们在清末边疆新政的研究中，必须体现出创新的特色。

在清末边疆新政的研究中，要体现出时代精神。这包含两方面意思：一是要体现出我们今天所处的时代的特色。除了前面已经说过的创新内容外，还应当考虑到，在当今现实生活中，国家的统一，社会的发展，人民的福祉，已经越来越为更多的人所关

注，成为人们衡量社会是否进步的重要尺度。我们应当把这种认识也用于对清末边疆新政的研究中。二是要反映出清末新政实施时的时代特点。在关注这一时代特点的时候，要特别注意和我们现实生活中感受内容相关的那些东西，也就是说在清末新政的研究中要凸现我们现实生活中关注的那些内容。举例来说，现实生活中我们非常关注国家和民族的兴盛，以人为本，强调人的作用，强调社会进步，等等。在清末边疆新政的研究中，我们就应凸显这些内容。清末边疆新政的实施，尤其是军事方面的改革，对抵御帝国主义列强的侵略，维护国家统一，起到了一定的作用，对此，我们应给予肯定。在清末边疆新政的实施过程中，一些边疆大吏起了很大的作用。对此，我们应当进行具体分析：这些人的素质怎么样？他们为什么在某一地区、某一时段内取得了一定成绩？社会进步是衡量一切的尺度。清末边疆新政的实施，尤其是经济和文化方面的改革，怎样促进了清末边疆地区的社会变化？这些，我们都应当进行认真的思考。

学无止境，研究也无无止境。本书不是清末边疆新政研究的结束，恰恰相反，是一个新的开始。

此外，对清末 10 年的全国新政改革及革命情况也进行了考述，从而使人们更加深了对清末边疆新政的认识。

# 目 录

前 言 .....	(1)
绪 论：清末边疆新政的资料与研究 .....	(1)
第一章 清末新政和清政府对边疆政策的变化 .....	(39)
第一节 清末新政的实施 .....	(41)
第二节 清政府对边疆政策的变化 .....	(57)
第二章 新政在东北 .....	(71)
第一节 调整官制和整顿吏治 .....	(73)
第二节 移民垦荒和振兴实业 .....	(99)
第三节 整顿军制和筹练新军 .....	(111)
第四节 文化教育方面的除旧布新 .....	(125)
第三章 新政在蒙古 .....	(139)
第一节 筹蒙改制 .....	(141)
第二节 移民实边和发展实业 .....	(155)
第三节 筹练新军和加强边防 .....	(166)
第四节 发展文教事业 .....	(172)
第四章 新政在新疆 .....	(177)
第一节 调整行政建置和整顿吏治 .....	(180)
第二节 广开利源和创办实业 .....	(186)

第三节	编练新军和实行警政 .....	(197)
第四节	创办学堂和选派留学生 .....	(206)
<b>第五章</b>	<b>新政在西藏 .....</b>	<b>(225)</b>
第一节	西藏实施新政的历史背景 .....	(227)
第二节	川边改革 .....	(234)
第三节	整肃吏治和调整行政体制 .....	(256)
第四节	发展农牧工矿和交通邮电业 .....	(265)
第五节	训练新军和加强兵备 .....	(273)
第六节	兴办学堂和创办报纸 .....	(280)
<b>结 语</b>	<b>： 启 示 和 教 训 .....</b>	<b>(289)</b>
<b>附录一</b>	<b>： 清 末 十 年 的 改 革 与 革 命 .....</b>	<b>(295)</b>
<b>附录二</b>	<b>： 清 末 新 政 期 间 边 疆 大 吏 任 职 一 览 表 .....</b>	<b>(306)</b>
<b>附录三</b>	<b>： 清 末 边 疆 新 政 大 事 记 .....</b>	<b>(310)</b>
<b>后 记</b>	<b> .....</b>	<b>(362)</b>

## 绪论：清末边疆新政的资料与研究

1976年“文化大革命”结束以后，学术研究逐渐进入正轨，特别是1978年党的十一届三中全会的召开，马克思主义实事求是学风的重新确立，改革开放政策推动了中外学术交流，也扩大了中国史学界的研究视野。在这种情况下，史学工作者对以往的研究情况进行了反思，于是，过去一些缺乏深入研究的课题得到了人们的重视，有些不太全面的结论也得到了修正。清末新政的研究就属于这种情况。

然而，对在清末新政中占有一定比重的边疆地区<sup>①</sup>新政的研究却还很不够。据统计，从1979年到2000年的二十多年中，有关清末新政的论文四百余篇，其中涉及边疆新政的论文只有四十几篇，就是这四十几篇中，也还不都是专门论述清末边疆新政的，专论清末边疆新政的文章只有十多篇。从专著方面看，几乎还是空白，只是在一些地方史、民族史、开发史著述中有所涉

---

<sup>①</sup> 这里所说的边疆地区，主要是指东北、蒙古、新疆、西藏，因为这些地区长期没有建立行省，清政府的管理体制既不同于中原内地，也不同于其他边疆地区。东北是清朝的“龙兴之地”，清政府设将军以军府制进行统治。蒙古、新疆、西藏作为“藩部”，清政府以理藩院、将军、都统、大臣进行管理。光绪十年（1884年）新疆建省后，许多少数民族事务仍由理藩院管理；东北则是在清末新政期间建立行省；而蒙古、西藏直至清朝灭亡，也没有建立行省。所以，探讨东北、蒙古、新疆、西藏实施新政的情况，是很有意义的。



及。鉴于史学界对清末边疆新政的研究还比较薄弱，以致评述清末新政研究的文章缺乏对边疆新政研究的介绍<sup>①</sup>，专论清末新政史的著述也缺乏对边疆新政实施情况的探讨<sup>②</sup>。为了加强对清末边疆新政的研究，这里对清末边疆新政的资料与研究情况作一简要的介绍，也许是有益的。

## 一、清末边疆新政的资料

研究清末边疆新政的资料非常丰富，大体说来，包括以下几方面：历史档案、编年体史书、纪传体史书、政书类史书、地方史志、人物传记、报纸杂志等。

### （一）历史档案

在清朝存世的最后 10 年中，即光绪二十六年十二月十日至宣统三年八月十九日（1901 年 1 月 29 日至 1911 年 10 月 10 日），清政府所实行的政治、经济、军事、文化等各项新政政策及其归宿所形成的官方文书，保存在皇宫、中央政府各部门以及地方政府，便成为清末新政的历史档案。清末边疆新政的历史档案，除中央保存在皇宫和政府各部门外，在地方上，主要保存在东北奉天将军衙门、吉林将军衙门、黑龙江将军衙门，后来则是东三省总督衙门、奉天巡抚衙门、吉林巡抚衙门、黑龙江巡抚衙门，内蒙古绥远将军衙门、察哈尔都统衙门、热河都统衙门、各盟旗衙门，外蒙古乌里雅苏台将军衙门、库伦办事大臣衙门、各盟旗衙门，新疆伊犁将军衙门、甘肃新疆巡抚衙门，西藏驻藏办事大臣衙门等。清朝灭亡以后，中华大地历经风雨。时至今日，在东北的沈阳、长春、哈尔滨，内蒙古呼和浩特，新疆乌鲁木齐，西藏拉萨等地方档案馆中，仍保存有清末边疆新政的档案。在北京的

<sup>①</sup> 陈向阳：《90 年代清末新政研究述评》，载《近代史研究》，1998（1）。

<sup>②</sup> 张连起：《清末新政史》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1994。