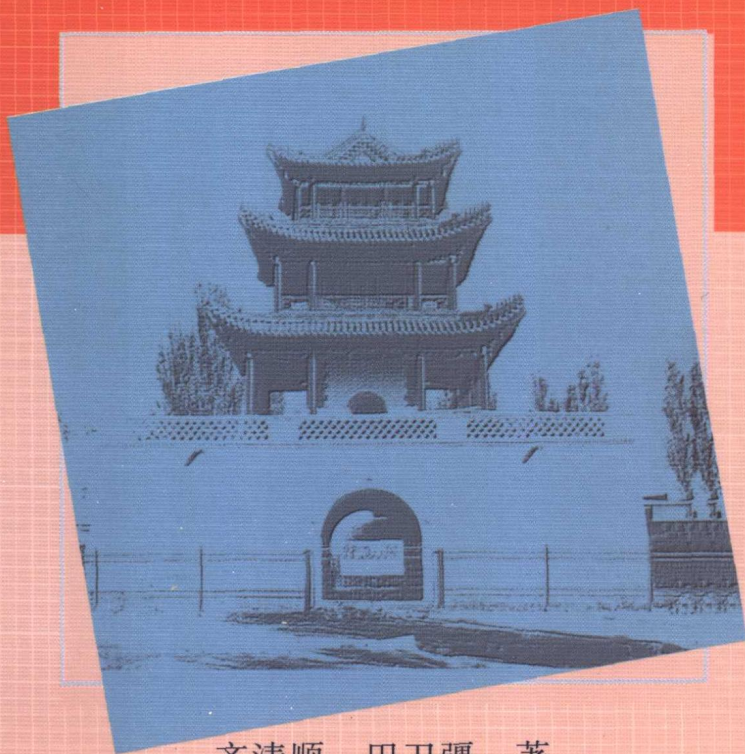


新西域文库·新疆研究丛书

中国社会科学院新疆发展研究中心 主编

中国历代中央王朝 治理新疆政策研究



齐清顺 田卫疆 著

新疆人民出版社

新西域文库·新疆研究丛书

中国社会科学院新疆发展研究中心 主编

ZHONGGUOLIDAIZHONGYANGWANGCHAO
ZHILIXINJIANGZHENGCEYANJIU

中国历代中央王朝 治理新疆政策研究

齐清顺 田卫疆 著

新疆人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国历代中央王朝治理新疆政策研究/齐清顺,田卫疆著. —乌鲁木齐:新疆人民出版社,2004.1

ISBN 7-228-08609-0

I. 中... II. ①齐... ②田... III. 政治制度—历史—研究—新疆 IV. D674.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 004645 号

中国历代中央王朝治理新疆政策研究

齐清顺 田卫疆 著

出版:新疆人民出版社

(乌鲁木齐市解放南路 348 号)

印刷:乌鲁木齐大金马印务有限责任公司

版次:2004 年 3 月第 1 版

2004 年 3 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:12.75

字数:290 千字

印数:1~3 000 册

ISBN 7-228-08609-0 定价:29.00 元

出版说明

《新疆研究丛书》是中国社会科学院新疆发展研究中心主编的一套学术丛书。

新疆研究内容涵盖面很广。从学科言,涉及众多学科门类;从时间言,包括了历史和现状;从研究类别言,可分为基础研究和应用研究。《新疆研究丛书》力图通过这一园地,尽可能将上述方方面面有创意的成果包容在内。

丛书坚持实事求是的思想路线,坚持严谨的科学态度,发扬边疆研究求真求实、直面现实的优良传统,坚持“百家争鸣”、“求同存异”的方针。

丛书宗旨是及时向学术界推介高质量的最新研究成果,入选作品必须是学术研究性的专著,或者是学术性较强的综述、评议、通史类专著,也兼收具有较高史料价值的资料和译著,重在作品的原创性和学术价值。

丛书在学术见解和研究方法上,鼓励著作者大胆创新,需要说明的是,新疆研究必然会涉及到一些“敏感”问题,在不给学术研究人为设置障碍的同时,仍然有必要强调“文责自负”。丛书所有作品仅代表著作者本人的学术观点,对这些观点的认同或异议都应纳入正常的学术研究范畴,切不可将

学者在研究过程中发表的学术见解当成某种政见而给以过度的重视或过分的责难,只有各界人士把学者见解作为一家之言,宽厚待之,学者才能在新疆研究这个颇带敏感性的研究领域中发挥自己聪明才智,坦然进行创造性研究。惟其如此,学术研究的进一步深化,学术研究的科学、公正和客观,才能得以保证。

丛书由新疆人民出版社出版。新疆人民出版社对新疆研究事业的倾力支持,编辑人员严谨求实的工作作风,为丛书的质量提供了保证;而众多新疆研究者的支持、参予,则使丛书获取了无限的生命力。

呈现在读者面前的《新疆研究丛书》,不足、缺憾、谬谈当会存在,衷心期望得到读者的评议和教正。

中国社会科学院
新疆发展研究中心
2004年1月

总 论

江泽民同志在 1998 年视察新疆时，就新疆历史问题发表谈话说：“新疆自古以来就是我国的一部分。在古代，新疆及其周围地区，统称西域。早在公元前 101 年，西汉就在西域设立了地方官吏，管理屯田事务。公元前 60 年，西汉又设立西域都护府，统管整个西域地区的军政事务。这标志着新疆从那时起已正式成为我国领土的一部分。汉代以来，特别是唐、宋、元、明、清各个朝代，都十分重视并实施对西域地区的管理。鸦片战争以后，帝国主义列强大肆侵占和掠夺我国领土，英、俄势力乘机入侵了新疆地区。清朝政府抵御外部势力、收复新疆以后，1884 年建立了新疆省。从总的历史进程看，中央政府一直对新疆行使着管辖权。”江泽民同志的这段话，既明确地指出了作为中国领土一部分的新疆，在历史上一直处于中国历代中央王朝政府治理之下，又高度概括了中国历代中央王朝政府治理新疆的历史进程，是我们研究新疆史、特别是本书所研究的中国历代中央王朝政府治理新疆政策的立足点和出发点。

中国历代中央王朝政府治理新疆以后，为了维护这一地区的政局稳定，保卫中国西北边防的安全和促进社会经济的发展，根据当时的政治、经济、民族、宗教等各种具体情况，

制定和实施了許多别具时代、地区特色的政策。例如：和亲修好政策、质子控制政策、筑城屯兵政策、平叛安抚政策、屯垦就粮政策、移民实边政策、轻徭薄赋政策、财政补贴政策、羁縻笼络政策、多元制约政策、定期朝贡政策、贸易监管政策、建驿通邮政策、设卡巡边政策，等等。这些政策虽然随着历史发展和情况变化，其名称、内容、作用等都不尽相同，但综观新疆两千多年的历史进程，中国历代中央王朝政府治理新疆政策的发展趋势还是非常明显的，那就是随着我国、特别是新疆社会经济文化的发展及与内地经济文化交流活动的不断增多，中央王朝政府治理新疆的各项政策也在逐渐地加强、逐渐地完善、逐渐地发展，并最终与内地趋于一致。这其中主要表现在以下五个方面：

一、治理地域逐渐明确固定

众所周知，我国疆域在漫长的历史发展过程中曾发生过多次变化，一直到18世纪清朝康熙至乾隆年间才基本确定下来。至于我国今天的疆域版图，则是在1840年我国进入近代社会以后才最后形成的。同样，我国历代中央王朝政府治理下的新疆的地域，也是在历史发展过程中得以逐渐明确固定下来的。

我们知道，新疆古称西域，即中国西部的地域，或古代中国的西部疆域。但是，关于西域的地域范围，自古众说各异，并无明确界定^①。因此，中国历代中央王朝政府治理下的新疆的地域，随着中央王朝政府的更替和兴衰是有变化的，也就是说中国历代中央王朝政府为治理新疆而制定的各项政策

^① 今一般认为西域有狭、广义两种概念。狭义西域大致指天山南北，与今新疆相差不多；广义西域则包括今新疆、中亚，乃至西亚、南亚或更广的地区。

在不同历史时期，所实施的地域是不同的。

公元前1世纪西汉政府设西域都护于乌垒城(今轮台县境)治理西域，统辖地域最盛时包括今天山南北、帕米尔高原、费尔干纳盆地以及巴尔喀什湖以东以南的部分地区。公元7世纪唐朝政府治理西域后，在天山南北分置安西大都护府和北庭大都护府及所属各级军政机构，统辖地域最盛时超过汉代，包括天山南北、阿尔泰山东西、帕米尔以西及中亚的阿姆河、锡尔河流域。遂后兴起的元朝政府治理西域后，最盛时统辖地域仍然包括今天山南北及中亚许多地区。但是，中国西北疆域基本固定下来，并对中国近代西北疆域的最后形成产生重大影响的还是我国最后一个封建中央王朝——清朝。

乾隆二十四年(1759)清朝政府统一天山南北以后，把西域逐渐改称为新疆^①，设官置守，驻军巡查，征收赋税，对新疆地区进行有效的直接治理。清朝政府对国内外多次宣称：“准噶尔荡平，凡有旧游牧，皆我版图”^②，对未经清朝政府同意而私自进入上述地区的其他民族群众，每年都派兵驱逐。这时，清朝政府治理下的中国西北疆界比以往任何历史时期都更为明确。即“从铿格尔图喇(今苏联乌斯季卡缅诺哥尔斯克)跨额尔齐斯河往西南，越过喀尔满岭，沿爱古斯河(今苏联阿亚古斯河)到巴尔喀什湖”，再“从巴尔喀什湖的北岸到塔拉斯河的西端，又东南沿塔拉斯西南的哈喇布拉岭，到纳林河”，最后直到“葱岭地区(今帕米尔)”^③。根据当时清朝政

① 关于清朝政府把西域改称新疆的原因、过程及其它有关问题，参见齐清顺《西域、新疆和新疆省》一文，载《西北史地》1981年第3期。

② 《平定准噶尔方略》续编，卷4。

③ 转引自《沙俄侵略中国西北边疆史》第74页、80页、84页，人民出版社，1979年。括号中为原注，这些地名已大部分在今中亚各国范围内。

府对中国西北边疆行政区域的划分,阿尔泰山东西及额尔齐斯河两岸归乌里雅苏台将军属下的科布多参赞大臣治理,天山南北、巴尔喀什湖以东以南地区归伊犁将军治理。清代新疆地区主要就是指伊犁将军治理下的地区。

清朝治理新疆期间,中国西北疆域、特别是伊犁将军治理下的新疆地域发生较大变化是在 19 世纪中期中国进入近代社会以后。

1840 年中国进入近代社会,成为各资本主义列强侵略的对象。沙皇俄国利用地理方面的优势,更是对中国进行疯狂的领土扩张,先后利用军事威胁、外交欺诈等手段,强迫清朝政府与之签订一个又一个不平等的条约,侵吞中国近 200 万平方公里的土地(不包括当时被沙俄控制下处于半独立状态下的外蒙古),其中仅中国西北边疆地区的领土就达 70 余万平方公里,而这中间大部分又是伊犁将军原治理下的中国新疆地区的领土。光绪十年(1884)五月,中俄两国关于新疆的最后一个边界条约《中俄续勘喀什噶尔界约》签订。十月,新疆正式建省。近代新疆的地域最终确定下来,并一直延续到现在。

二、治理重心逐渐移往天山北部

众所周知,在漫长的历史发展过程中,我国各主要封建中央王朝大多把治理全国的政治重心放在黄河流域,并有从西向东逐渐转移的趋势,最终使北京成为中国元、明、清三朝的首都京师。这种政治重心的转移,既是中国历史上长期政治、经济、文化等地区之间发展不平衡的结果,更是中国大一统国家历史发展的一种必然趋势,对中国历史的发展、特别是对近代中国各方面的发展曾产生过重要影响。

巍巍天山从东到西把新疆自然地划分为北、南两个在地

形地貌、经济模式、民族构成、文化人文等方面有明显差异的地域。公元前1世纪西汉政府治理西域时,天山南部已经是一个以农业生产为主的地区,当地居民的日常生产、生活多与农业生产有关。农业定居的生产生活方式使这些地区已经出现人口比较集中的城市,因此汉文史籍时称他们为“城郭之国”。在这同时,天山北部地区活动的匈奴、乌孙等部,则皆以游牧为主,日常生产、生活活动都与畜牧业有关。“随畜逐水草”的生产生活方式使他们常年处于流动之中,因此汉文史籍时称他们为“行国”。在以后漫长的历史发展过程中,活动在天山南北各地的居民成分虽然不断发生变化,政权形式也多次发生更迭兴替,但是新疆以天山为界、南农北牧的经济模式不仅长期没有发生变化,而且还不断地得到发展。相比之下,天山南部的社会经济发展水平长期略高于天山北部,再加上早期贯通中西经济文化交流的“丝绸之路”也主要经过天山南部。因此,在清朝政府治理新疆之前,中国历代中央王朝政府在治理新疆时都把重心放在天山南部,或首先在天山南部立足发展。西汉政府设西域都护府于乌垒城(今轮台县境),东汉政府设西域都护府于龟兹(今库车),都在天山南部。唐朝政府治理新疆后,开始注意对天山北部地区的开发,在高昌(今吐鲁番)设安西都护府(后移至龟兹)后,又设北庭都护府于北庭(今吉木萨尔县),名义上天山南北并重。但是,从官员配置和驻军数量上看,唐朝政府治理新疆的重心仍然在天山南部。唐朝设在西域的著名安西四镇,皆在天山南部,连北庭都护府也曾长期受安西都护府的节制。

随着国内外政治形势的变化和新疆社会经济的发展,最终把治理新疆重心转移到天山北部地区的是清朝。

清朝是以满族为主,满、汉地主阶级联合建立的我国最

后一个封建中央王朝。崛起于东北白山黑水之间的满族,长期以狩猎畜牧为主,吃苦耐劳,英勇善战,在治理新疆之前,已经统一蒙古全境,并以此为基地,多次与当时雄踞我国西北的厄鲁特蒙古准噶尔部作战。在统一新疆过程中,与汉、唐等朝政府统一西域首先从天山南部开始不同,清朝政府首先进兵天山北部,在这里驻兵屯田,为后来把治理新疆重心放在天山北部打下了基础。同时,清朝政府治理新疆初年,由于长期战乱,天山以北地区经济破坏比较严重,中国西北边防空虚,沿边地区有被当时清朝政府视为“外藩”的哈萨克、布鲁特等部进入占据的可能^①。另外,也是最重要的,这时侵略野心极大的沙皇俄国已经越过乌拉尔山东进南下,侵入中国西北沿边地区,与清朝政府发生过多次接触,对中国西北边疆地区的威胁已引起清朝政府的关注^②。为此,清朝政府治理新疆后,改变中国历代中央王朝把治理新疆重心放在天山南部的做法,决定把治理新疆的重心放在天山北部、特别是放在靠近中国西北沿边地区的伊犁地区。

乾隆二十七年(1762),清朝政府设新疆最高军政长官——将军于伊犁惠远城(称伊犁将军)。遂后,清朝政府从内地调集数万军队携带家眷在这里长期驻防屯田,又从天山南部动员数万维吾尔族农民群众在这里开荒种地,伊犁地区很快成为当时新疆的军政中心和重要的经济中心之一。在这

① 清朝政府在上谕中说:“伊犁向为准夷腹地,加意经画,故稽事颇修。今归我版图,若不驻兵屯田,则相近之哈萨克、布鲁特等乘机游牧,又烦驱逐。”(《清高宗实录》卷606)

② 清朝政府治理新疆前,沙俄军队已侵入原我国厄鲁特蒙古牧地,双方为此还发生过多次武装冲突。在清朝统一新疆过程中,阿睦尔撒纳叛乱失败后曾逃入沙俄军队驻地,为此清朝政府进行过多次交涉。后来沙俄军队侵入哈萨克牧地,清朝政府也多次得到过报告。

同时,清朝政府又在乌鲁木齐设立地位仅次于伊犁将军的都统(时称乌鲁木齐都统)和塔尔巴哈台参赞大臣,还在乌鲁木齐地区设镇迪道及各州、县机构,从内地迁移大批军民在这些地区驻防屯田,大力进行经济开发建设,不仅初步改变了新疆长期以天山为界、南农北牧的经济模式,使新疆社会经济进入一个全面发展的阶段,而且为把治理重心放在天山北部地区打下了坚实的物质基础,在后来抗击沙俄的侵略扩张中发挥了重要作用。特别是伊犁、塔尔巴哈台(今塔城地区)两地的重点设防,使这里后来成为沙俄侵略势力难以逾越的坚强堡垒。

1840年中国进入近代社会以后,统帅中国军队驱逐外来侵略军、收复新疆,并积极主张新疆建省的左宗棠等人面对新疆区内外已经变化了的政治经济形势,特别是面对沙俄疯狂侵略的严峻现实,更清楚地认识到把治理新疆重心放在天山北部地区的重要性。他说:“新疆地段较远,他族逼处,故土新归,治内治外,事同草创,非规模早定,废坠无自而兴”^①,“按新疆形势所在,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”^②,提出把新疆最高军政长官设在乌鲁木齐。新疆建省的具体实施者、新疆首任巡抚刘锦棠也认为,新疆历史上北可以制南,而南不可以制北^③,“新疆大势,南北分歧,总以乌鲁木齐为堂奥……将来行省议定,扼要建置,当以乌

① 《左文襄公奏稿》卷 59。

② 《左文襄公奏稿》卷 56。

③ 在古代新疆历史上,天山北部由于长期以游牧为主,大规模的民族迁徙比较频繁,并不断侵扰或征服天山南部地区。相反,由于天山南部长期以农业生产为主,因此,大规模的民族迁徙活动比较少,而且也很少有大规模的对外军事征服行动。

鲁木齐为最”^①。光绪十年(1884)新疆建省,设省会于乌鲁木齐的迪化城(今乌鲁木齐市),新疆政治、经济、军事、文化重心更进一步确定在天山北部,并一直延续到今天^②。

三、治理制度逐渐与全国一致

众所周知,自公元前221年秦始皇统一全国,把所辖地区划分为郡、县等行政区域,由中央政府直接委派官员治理,在全国实行郡县制度以来,在我国两千余年的历史发展中,历代中央王朝政府基本上实行的都是这一政治制度。事实证明,这是一种与封建地主经济发展相适应,有利于中央政府政令推行,有利于国家统一、社会稳定和经济发展的政治制度。

但是,由于种种原因,我国历代中央王朝政府在治理新疆时,却长期实行的是另一种政治制度——军府制。

军府制度,就是一种以军事管制为主的统治制度,也就是一种军事管制制度。在这种制度下,中央政府派驻新疆的官员多为统兵作战的武职,在新疆的任务也主要是统兵驻防,平时训练屯田,战时出征作战,对地方上、特别是对一些边远民族地区的行政、民事、生产、司法、宗教等事务,主要交由受到中央政府册封任命的当地民族中的上层首领自己处理^③。汉、唐时期设置的西域都护府,清朝政府派驻的伊犁将军等基本都是如此。例如清朝政府在任命伊犁将军时的敕书

① 《刘襄勤公奏稿》卷4。

② 沙俄吞并霍尔果斯河以西大片中国领土后,使伊犁已成为一座靠近边界而又无险可守的孤城。同时,沙俄对伊犁地区长达十年军事占领,也使这一地区的社会经济遭到严重破坏。因此,新疆建省后把省会向内移设乌鲁木齐也是当时的形势所然。

③ 对边远少数民族地区实行的这种治理政策,中国历史上多称为“羁縻”政策。其实,在不同时期、不同地区、不同民族中,历代中央政府的这种“羁縻”政策有很大差别。

中所给予伊犁将军的职权是：“各处驻防将军，其职掌大略相同。……伊犁为新疆总汇之区，既经设立将军，凡乌鲁木齐、巴里坤所有满洲、索伦、察哈尔、绿旗官兵，皆听将军总统调遣。至回部与伊犁相通，自叶尔羌、喀什噶尔以至哈密等处驻扎官兵，亦归将军兼管。其地方事务，有各处驻扎大臣，仍照旧办理。”^①对此，《新疆图志》卷24中说：“国朝初定，西域候建行师，立军府于伊犁，其建置规模考之前史，大抵于唐为近。若驻防各城者，则有办事、协办、领队诸大臣，犹唐之有都督及诸军镇使也。”在这种军府制度下，各民族首领仍保留有许多特权，特别是管理本地区民族事务的权力。在新疆这样一个多民族聚居、经济文化发展又比较落后的地区，实行这种制度，在一定时期内，对于团结、利用各少数民族首领为中央王朝政府服务，尽快稳定地方政局、保持经济发展都曾起过重要作用。

但是，也应该指出，这毕竟是一种比较落后的政治制度（中国一些史籍又称之为“土司制度”）和权宜之制，而且随着新疆社会经济的发展和与内地经济文化交流的增多，更成为阻碍新疆社会经济进步发展的严重障碍。在这种制度下，新疆许多民族地区落后的农奴生产方式、甚至奴隶生产方式得以长期保留，中央政府的许多政令在这些民族地区无法顺利通行，国家正常的赋税也不能收入国库。因此，随着中央政府对新疆治理的不断加强和政策的不断完善，在新疆推行与内地一致的郡县政治制度已是历史发展的必然。

早在东晋咸和二年(327)，臣属于西晋政府的河西地方政权前凉统治者张骏便在新疆东部的吐鲁番设立“高昌郡”，

^① 《平定准噶尔方略》续编，卷19。

下辖田地等县^①。这是内地郡县制首次在新疆推行,有重要的历史意义。以后,中央政府在新疆推行郡县制度的地区不断扩大。隋朝政府治理新疆后,在新疆东部地区设伊吾、鄯善、且末三郡,下辖多县^②。唐朝政府治理西域后,先后在哈密、吐鲁番、吉木萨尔等地设立伊州、西州、庭州(相当于郡)及所属的12个县,实行郡县制度。这样,新疆实行郡县制的地区又进一步从天山南部扩大到天山北部。18世纪中期清朝政府治理新疆后,在乌鲁木齐设立镇迪道,下辖镇西府(巴里坤)、迪化直隶州(乌鲁木齐)及奇台、阜康、昌吉、绥来(玛纳斯)等县及其他机构,在东起巴里坤、西到精河、南至吐鲁番的广大地区实行郡县制度。在这些实行郡县制度的地区,各级官员多为文职,由中央政府直接派遣,管理各地农民群众的生产、赋税等事务,实行与内地基本一致的治理政策,大大促进了这些地区社会经济的发展。这些地区,不仅成为中央政府治理新疆的重要依靠力量,而且社会经济的发展水平也高于同期新疆其他地区。

19世纪中期新疆进入近代社会以后,特别70~80年代重新治理新疆以后,面对新疆区内外变化了的新形势,清朝政府同意左宗棠等人的意见,决定废除在新疆长期存在的军府制度,在全新疆推行郡县制度,以新疆巡抚代替伊犁将军为全疆最高行政长官。在新疆这一重大政治制度变革中,左宗棠说:“为新疆画久安长治之策,纾朝廷西顾之忧,则设行省,改郡县,事有不容己者。”^③刘锦棠也说:“熟度关外情形,求

① 《晋书》卷62;《十六国春秋》卷3。

② 《隋书》卷29,地理志三。

③ 《左文襄公奏稿》卷50。

所以长治久安之道,固舍设郡县、易旧制,别鲜良图。”^①因此,在全疆推行郡县制,实行与全国一致的政治制度,是一场涉及新疆政治、经济、军事等各方面的重大变革,是新疆历史长期发展的必然结果,也是在新的历史条件下中央政府进一步加强和完善对新疆治理的需要,对于提高新疆在全国的政治地位,促进社会经济发展,保卫中国西北边防安全都有重大历史意义。

四、治理机构逐渐健全统一

众所周知,中央政府在某一地区行使管辖权的重要标志之一就是治理机构的设置,而治理机构是否健全和正常运转,则直接关系到中央政府的治理政策能否得以完全正确的贯彻执行。

公元前1世纪西汉政府治理西域后,如前所述,设西域都护府及所属的副校尉、丞、司马、侯、千人等官员^②。但是,这些由中央政府派驻的官员,不仅不直接过问各地的行政、民事等事务,而且人数也比较少,当时新疆更多的官员则是经中央政府册封任命的各地方民族首领。据《汉书》卷96《西域传》载,当时新疆“自译长、城长、君、监、吏、大禄、百长、千长、都尉、且渠、当户、将、相,至侯、王,皆佩汉印绶,凡三百七十六人”。这些地方民族首领,父子承袭,全权管理本地区民族的一切事务,甚至还拥有一定数量的武装,有很大的权力。东汉政府治理新疆后,基本沿袭西汉旧例。与同期内地许多实行郡县制度的省区相比,汉朝政府对新疆各地方的实际控制力明显要弱一些。

① 《光绪朝东华录》卷49。

② 据《汉书》卷19“百官公卿表”载,西域都护以下“有副校尉、秩比二千石,丞一人,司马、侯、千人各二人”。

隋、唐时期，特别是唐朝政府治理西域后，进一步加强了对这一地区的治理，表现在治理机构上就是比汉朝时期要健全完善得多。在实行郡县制度的新疆东部地区，州、县机构设置基本与内地各省一致，人员齐备、分工明确，下面还设有更低一级的乡、里等基层组织，中央政府的各项政令在这里可以全面畅通执行。在没有实行郡县制度的天山南北地区，唐朝政府在西域都护府、北庭都护府以下还设有军、守捉、城、镇等各级军政机构，驻有重兵守卫。即使在比较远的葱岭以西地区，唐朝政府也分置 16 个都督府、80 个州册封任命当地民族首领治理。正因为唐朝政府的有效治理，使当时的新疆保持了较长一段时期的稳定，社会经济也获得了明显的发展。只是后来内地发生“安史之乱”，驻新疆军队内调平乱，唐朝政府在西域力量削弱，西域政局才又出现动荡。

18 世纪中期清朝政府治理新疆时，正是清朝经过百余年的休养生息后国力强盛，财政充裕的时期。再加上这时主政的乾隆皇帝正值盛年，勇于开拓进取，因此根据国内外已经变化了的形势，更加强了对新疆的治理，在新疆设置的各级治理机构也更为健全完善，运转也更加有效。首先是进一步扩大了实行郡县制度的地域，在镇迪道及其所属各州、县设置的各级机构中，人员配置、分工与内地各州、县基本一致。其次是在伊犁将军以下还设置有乌鲁木齐都统、塔尔巴哈台参赞大臣、总理回疆事务参赞大臣（时驻喀什噶尔，称喀什噶尔参赞大臣）及所属的各级办事大臣、领队大臣，分驻全疆各地，设置官府衙门，配置各类官员，管理各地的军政事务，对上可以直接向中央政府报告言事，对下可以任命监管各地方民族官员。另外，在维吾尔族地区和其他一些少数民族地区还设置有由各民族中的首领为首的官府衙门，