

中國邊疆民族管理機構沿革史

新學
子
船

PDG

此项研究受国家社会科学基金暨
中国社会科学院出版基金资助

内容提要

本书是我国第一部有关中国历代边疆民族管理机构沿革的通史性专著。共分五编11章,时限起自商周,止于清末,全面、系统、具体地叙述了我国边疆民族管理机构的萌芽、产生、发展、完备的历史过程;探讨了历代边疆民族管理体制的异同、运行规律及其继承和革新,并认真总结了历史经验教训,具有重大的学术价值;对于促进当代边疆地区的开发和建设,具有重要的现实意义。

2J48/22

2142/22

地研究,中国社会科学院中国边疆史地研究中心本着开拓、开放的精神,承担了《中国边疆史地研究丛书》的组织工作。在中国社会科学院领导的关怀和中国社会科学出版社的支持下,这套丛书终于得以陆续付梓。我们期望这套丛书能够引起学术界的兴趣和共鸣,有助于推动边疆史地研究向纵深方向发展,有助于促进人才培养和在全国形成一支比较稳定的、具有较高水平的研究队伍。

丛书以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,坚持实事求是的思想路线,坚持严谨的科学态度,坚持“百家争鸣”的方针,并以本学科独特的方式为巩固祖国的统一、加强民族团结、促进边疆的开发与建设做出贡献。

丛书选题广泛,包括中国边疆史地学科的许多重要方面,从各个角度探究边疆的各种问题。诸如边疆史地理论、中国历代疆域、边疆民族、治边政策、边疆开发、边疆文化、边疆外交、边疆政教、边疆海岛、边疆人物、边疆考古、边疆历史地理和近代边界变迁等最新研究成果,都将收入这套丛书之中。

中国的边疆,包括陆疆和海疆。以往人们多注重陆疆问题而疏于海疆的研究,这有其复杂的历史原因。我们提倡在研究中陆疆海疆并重,不可偏废。

中国边疆史地学的内涵是复杂的、多重的,对它的全面认识,不可能一次成功,也不可能一蹴而就。因此,呈现于读者眼前的这套丛书,一定有许多不足,甚至谬误。我们热诚地希望得到批评和指正。

中国社会科学院

中国边疆史地研究中心

1988年7月20日

《中国边疆史地研究丛书》序

丁伟志

吕一燃、马大正同志要我为《中国边疆史地研究丛书》的出版写几句话。本想敬谢不敏。冒充内行，乱写序言，是双重过错。可是又推辞不掉，因为出版这套丛书的主意最初是我提出的，这套丛书的出版我理所当然地该承担一份责任。

1985年夏，我受中国社会科学院委托，负责与边疆史地研究中心联系，当时曾和中心的负责人邓锐龄同志多次商量边疆史地中心的工作。为了改变边疆史地研究成果零星散落、发表困难、效益不著的状况，我向邓锐龄同志提出了编辑出版《边疆史地研究丛书》的建议，得到了他无保留的赞同。此议，又得到了当时中国社会科学出版社总编辑吴家珣同志、副总编辑余顺尧同志的全力支持。经过从事中国边疆史地研究的学者们三年来的埋头苦干，提供了第一批有价值的研究成果，加上编辑们的努力，现在丛书终于得以付梓。

说来有趣，我和历史地理研究凑巧还有点机缘。这是童年的事了。我的父亲是顾颉刚先生主持的“禹贡学会”的会员，他常常在家里做些历史地理方面的研究工作。童年时期，我还有幸在北京小胡同8号“禹贡学会”院内度过一段难忘的时光。当时懵懂无知，但是父辈们勤奋阅读浩繁的文献典籍、一丝不苟地绘制历史地图的情景，却深深印在我的心中，我觉得那的确是一桩非常庄严的事业。实在惭愧，幼稚时期的这段经历，并没有给我留下多少历史地理方面的知识。但是这段经历却也使我对于历史地理的研究始终抱有一种相当强烈的亲切感，并且也很容易接受阐明历史地理研

究如何重要的道理。

说这番纯然是个人色彩的话,并不是想表白自己于边疆史地研究有什么特别的发言资格,也不是想证明自己对于边疆史地研究具有特别强烈的个人兴趣,而只是想表达一下一种心情,这就是自我感觉还比较容易领会边疆史地研究的重要性,因而出自内心地愿意为这项事业稍尽绵薄,为它做些推荐和鼓吹之类的事。

边疆史地研究有什么重要意义,这在丛书的《出版说明》中已有充分阐述,我只想针对目前颇为流行的“历史无用论”一类的误解说点想法。现在确实有一种对历史学的误解,就是认为历史学,特别是古代史研究,对于现实的改革和建设有什么用处;认为研究历史问题既不能解决现实国计民生的大问题,又不能直接产生经济效益,可见这必定是一种脱离实际的、无法应用的、学究式的活动,不值得提倡和重视。难道果真如此吗?我想颇为人们视为冷僻之道的边疆史地研究,就足以证实此种见解之大谬。边疆史地研究的现实价值,通常是到了边界纠纷时才会被突然想起,其实它的价值远不止体现在政治纠纷与军事冲突之际;在和平建设中,这种研究又何尝没有重大价值。为了实现现代化,在我国广阔的边疆地区规划经济文化发展战略的过程中,难道不需要边疆历史地理研究成果的帮助吗?在我们推行开放的方针、发展与周邻许多国家的经济关系和友好往来的过程中,难道不需要边疆历史地理研究成果的帮助吗?恐怕只能说,我们过去的眼光太短浅,看不到边疆史地研究这种“养兵千日”式的日积月累的平凡工作所具有的长远的现实价值,看不到它所蕴蓄的重要社会效益(不只是政治的、军事的,而且包括经济的和文化的效益),因而对它的重视程度极为不足。现在是到了扭转那种把历史地理研究看作无益于现实的错误观念的时候了。《中国边疆史地研究丛书》的出版,苟能有助于此,也是一大功德。

当然,对于边疆史地研究的效益,不能从狭隘短视的功利观点上去衡量。边疆的历史地理,是历史形成的,它经历了一个长期的

相当复杂的演变过程,因之对于它的研究不可能不具有相当大的难度。文献和档案资料浩如烟海,搜求剔取、整理爬梳之难自不待言,边疆地区的实地考察无疑更是要备尝艰辛的事,何况边疆历史地理的研究还需要多学科的综合知识为必备手段。这方面的研究成果自需铢积寸累,不能一蹴而就,“前人栽树,后人得实”的事也是常见不鲜的,况且这种研究成果往往是要经过若干中间环节和多次转化才能实现其现实的社会价值,不能不切实际地要求关于边疆史地的一切研究都直接具有立竿见影的现实功能效用。因此,在充分估计边疆史地研究具有重要社会效益的同时,又要充分认识这种科学研究的性质,尊重其学术事业的特性,切不可动辄以“脱离实际”“冷僻无用”罪之。

正因为是科学事业,边疆史地的研究过程中,出现匡正旧说、提出新见的事,论断分歧、发生争议的事,都是不可避免的、正常的,都是学术发展的契机。也正因为这样,边疆史地研究的成果,所表达的只能是学者们的学术见解,而不是代表任何社会集团的意愿,更不是代表政府在边疆问题上的政策和态度。切切不可把学者在边疆史地研究中发表的学术观点错当成某种政见而给以过分的责怪,或过度的重视。只有各界人士把学人之言作为学人之言宽厚待之,学者才能在边疆史地这个有时还颇带敏感性的研究领域中放开手脚做事,边疆史地研究这块科学园地才能真正得以垦拓,得以繁盛。

1988年8月1日于北京

序 言

吕一燃 马大正

赵云田同志长期致力于边疆、民族史研究,关心中国边疆史地研究中心工作的进展,是我们多年相知的同行和朋友。1988年1月,云田同志给我们一份《中国边疆民族管理机构沿革史》编写提纲征求意见。我们认为这个选题很好,很有意义,予以鼓励。其后选题获得国家社会科学基金资助,写作顺利进行。1993年1月初稿完成后,我们组织有关人员作了审读并提出了修改意见。现在,这部书稿付梓在即,由于我们同本书作者有着上述的因缘,所以欣然应命为之作序。

云田同志十五年前在中国人民大学清史研究所读研究生时,即师从戴逸、马汝珩教授从事理藩院研究,开始步入中国边疆史地研究领域。此后,他所进行的一系列研究,都涉及中国边疆、民族问题,都属于中国边疆史地研究范围。十几年来,他除发表大量有关中国边疆、民族的学术论文外,还出版了《清代蒙古政教制度》和《清代治理边陲的枢纽——理藩院》两部专著,在国内外学术界获得好评,成绩突出。《中国边疆民族管理机构沿革史》一书,是他奉献给我国学术界的又一个新成果。

首先,这部书论述了中国历代边疆民族管理机构的设置及其演变,从一个侧面反映了各个不同朝代的治乱兴衰,研究历代边疆管理体制的异同及其继承和革新,探讨和比较不同统治体制的成功和失败,总结其历史经验教训,这不仅具有重大的学术价值,同时也具有重要的现实意义。

众所周知,我国从秦朝开始就是统一多民族国家,少数民族多

居住在边疆地区。在历史上,无论是统一政权建立时期,还是多种政权并立时期,一般说来,政权内部都设有边疆民族管理机构,用以加强中原内地和边疆地区的联系,巩固对边疆地区的统治,维护国家的统一。近十多年来,我国学术界对历代边疆管理机构的研究,无论是对中央管理边疆机构,还是对边疆地区军事行政管理机构的研究,都取得了明显的进展,特别是对已往研究比较薄弱的喀喇汗王朝、西辽、察哈台汗国、渤海国、南诏国等边疆民族政权政制的研究,更取得了令人瞩目的成绩。不过,这些研究仅是从断代史和地方史的角度,对某一朝代或某一地区的边疆民族管理机构进行个别探讨,缺乏系统性,也没有和我国多民族国家发展进程联系起来,因而影响了对我国多民族统一国家发展过程中某些规律性问题的揭示。云田同志经过多年钻研,把“边疆民族管理机构”和中华民族的发展,和我国多民族统一国家不断发展和巩固的历史进程联系起来考察,并从我国历史上的民族关系以及政治制度的发展变化等方面,系统地考述了我国历史上统一时期的中央政权所属的中央和地方边疆民族管理机构沿革变化的情况,同时考述了魏晋南北朝、五代十国、宋辽西夏金等特殊历史时期的边疆民族管理机构情况,以及不同历史时期边疆民族管理机构表现出的不同作用,因而使本书有较高的学术价值,也有供今人借鉴的现实意义。

其次,资料丰富,内容充实,论证比较充分。作为科学研究,只有依靠大量的、经过审慎考证的可靠资料,才能使所论述的问题有说服力。《中国边疆民族管理机构沿革史》一书,所论述的问题起自商周、秦汉,终止于晚清、民国,时间绵长,问题繁多,有关资料可说是汗牛充栋。本书所利用的既有考古资料,又有文献记载;既有官修史书,又有私人撰述;既有文集,又有笔记;既有类书,又有方志。以晚清和民国时期的内容为例,本书所使用的资料就有档案、实录、官书、奏稿、方志、文集、法规汇编和外人著述。尤其是抄本《理藩部第一次统计表》,系作者挖掘首次使用,并做了辨误工作。此

外,作者还充分参考了今人的研究成果,及时了解有关问题研究的新情况。这样,就使本书所论述的问题,更加接近于历史的真实,在前人研究的基础上,取得了新的进展。也使读者了解有关问题研究的过去和现状。由此可见本书作者在利用资料方面是确实下了功夫的。

第三,本书不仅在总体上构置了中国边疆民族管理机构的框架,提出了一个有意义的研究课题,并且进行了系统地考述,而且在许多具体问题的探索中,也多有创见。以本书近代部分的内容为例,史学界多依据 1858 年 6 月清政府与俄国签订的《天津条约》中的有关条款,认为此后清朝理藩院不再处理对俄国交涉等事。而本书经过研究则认为,当俄国政府对清外交事务实际上已不再通过理藩院办理的时候,清政府处理对俄事务却仍由理藩院来具体办理,只是到了 1861 年 1 月“总理衙门”成立,理藩院负责处理清政府对俄事务的职掌才全部丧失。关于中华民国时期的蒙藏事务局、蒙藏院和蒙藏委员会,史学界还少有专文论述。本书附录一,对它进行了初步的探讨,所得出的结论,对人们亦多有启示。

第四,本书以马克思主义的国家学说和民族理论为指南,在具体的研究方法上,则是系列性课题研究不断深入的结果。早在 1988 年,赵云田同志就发表了《加强边疆管理机构研究》^① 的短文,指出加强我国边疆管理机构研究,有助于深入了解我国历代政治制度和边疆统治政策,有助于深入理解各民族共同创造祖国的历史。后来,他又发表了《我国古代边疆管理机构概述》^② 长篇论文,提出了我国古代边疆管理机构的变化可划分四个历史时期的观点,并对每一时期的具体情况进行了考述。《中国边疆民族管理机构沿革史》一书,正是这些研究继续深入的产物。事实证明,进行系列性课题研究是造就专家的有效途径之一。

① 《清史研究通讯》1988 年第 3 期。

② 载马大正主编:《中国古代边疆政策研究》,中国社会科学出版社 1990 年版。

中国历代边疆民族管理机构内容异常丰富,亟应研究的问题很多,对某些问题的看法见仁见智,云田同志的这本书,只是系统研究这一课题的良好开端,不是研究的终结。我们期望云田同志和其他边疆史地学研究者,继续深入探索,在不久的将来,有更多的佳作问世。

1993年7月于北京

目 录

序言

吕一燃 马大正(1)

绪论 (1)

第一编 中国边疆民族管理机构的产生 (63)

第一章 商周时期边疆民族管理机构的萌芽 (63)

第一节 商朝的宾 (63)

第二节 周朝的小行人和其他职官 (64)

第二章 秦汉时期边疆民族管理机构的产生 (68)

第一节 秦朝的典客、典属国及南海等郡 (68)

第二节 汉朝的大鸿胪、客曹及地方建置 (71)

第三节 西域都护府等军政机构 (75)

第四节 护羌校尉和金城属国 (84)

第五节 使匈奴中郎将及安定等属国 (86)

第六节 护乌桓校尉、辽东属国及东北边疆的郡县 (91)

第七节 益州、永昌等郡 (98)

第八节 南海等九郡 (101)

第二编 中国边疆民族管理机构的发展 (106)

第一章 魏晋南北朝时期的边疆民族管理机构 (106)

第一节 三国时期的大鸿胪卿、客曹尚书及庾亮都督
..... (106)

第二节 晋朝的客曹及平越中郎将 (113)

第三节 北朝的祠部及大鸿胪卿 (117)

第四节 南朝的客曹尚书、大鸿胪及平越中郎将 (122)

第二章 隋唐时期的边疆民族管理机构	(125)
第一节 隋朝的礼部、鸿胪寺及有关各郡	(125)
第二节 唐朝的礼部、鸿胪寺及羁縻府州	(131)
第三节 安西、北庭大都护府	(139)
第四节 安北、单于都护府	(151)
第五节 安东都护府和营州等都督府	(156)
第六节 安南都护府和桂州等都督府	(159)
第三编 中国边疆民族管理机构的多元性及其再发展	(165)
第一章 五代十国时期的边疆民族管理机构	(165)
第二章 宋辽西夏金时期的边疆民族管理机构	(169)
第一节 宋朝的礼部、兵部、鸿胪寺及有关各路	(169)
第二节 辽朝的北面官	(180)
第三节 西夏王朝蕃汉并行的军政机构	(193)
第四节 金朝的尚书省、都元帅府及有关各路	(204)
第三章 元朝的边疆民族管理机构	(217)
第一节 帝师、宣政院等中央机构建置和行省、宣慰司、 都元帅府等地方军政建置	(217)
第二节 帝师、宣政院对吐蕃地区的管辖以及吐蕃地区 的都元帅府	(224)
第三节 北庭都护府及西北地区的都元帅府	(230)
第四节 岭北行省	(233)
第五节 辽阳行省	(238)
第六节 澎湖巡检司和海北海南道	(245)
第七节 大理金齿等处宣慰司都元帅府	(251)
第四编 中国边疆民族管理机构的日渐完备	(256)
第一章 明朝的边疆民族管理机构	(256)
第一节 礼部、鸿胪寺等中央机构以及都司卫所等地方	

机构	(256)
第二节 哈密卫及有关指挥金事	(263)
第三节 和宁王、顺义王、顺宁王、贤义王和安乐王	(269)
第四节 辽东都司和奴儿干都司	(274)
第五节 乌斯藏都司、朵甘都司和诸法王	(284)
第六节 西南边疆的土官建置及有关规制	(291)
第二章 清朝前期的边疆民族管理机构	(299)
第一节 理藩院、礼部、鸿胪寺等中央机构和将军、都统、 大臣等地方机构	(299)
第二节 伊犁将军	(310)
第三节 乌里雅苏台将军、科布多参赞大臣和库伦办事 大臣	(320)
第四节 绥远城将军、察哈尔都统和热河都统	(333)
第五节 奉天将军、吉林将军和黑龙江将军	(342)
第六节 驻藏大臣	(355)
第七节 巡台御史、台湾府和琼州府	(363)
第八节 西南边疆的土官建置及其有关规制	(367)
第五编 清朝后期边疆民族管理机构的演变	(380)
第一章 清朝后期中国边疆少数民族地区的基本情况	(380)
第二章 清朝后期的边疆民族管理机构	(383)
第一节 从理藩院到理藩部	(383)
第二节 从伊犁将军到新疆建省	(390)
第三节 从科布多参赞大臣到阿尔泰办事大臣	(403)
第四节 从盛京将军、吉林将军、黑龙江将军到奉天省、 吉林省、黑龙江省	(404)
第五节 从台湾府到台湾省	(418)
第六节 驻藏大臣职权的削弱	(423)

附录一 中华民国时期的蒙藏事务局、蒙藏院、蒙藏委员会	(425)
附录二 主要参考著述及资料	(435)
后记	(448)

绪 论

我国自古就是多民族国家。秦朝以后,统一多民族国家不断发展和巩固一直是我国历史进程中的主流,即使是多种政权并立时期,官方往来和民间交流也从未间断。这是我国历史发展中形成的特殊国情。在我国统一多民族国家发展巩固过程中,边疆民族管理机构的作用不容忽视。

中国边疆民族管理机构作为一个整体概念,是近几年随着边疆史地研究的不断深入才提出来的^①。不过,作为不同朝代行政建置的研究,却早已为人们所关注,进入本世纪七十年代以后,取得的成果日益显著。其中,汉朝的西域都护府,唐朝的都护府和羁縻府州,元朝的宣政院,明朝的都司卫所,清朝的理藩院等,是史学界更为注意的研究课题^②。在这些研究中,分别对汉朝西域都护府、护乌桓校尉、属国,唐朝都护府、羁縻府州,元朝宣政院、乌斯藏宣慰司、岭北行省、澎湖巡检司,明朝辽东都司和奴儿干都司,清朝理藩院、伊犁将军、驻藏大臣等的设置、组织机构、行政职能、管辖范围、历史变迁、在统一边疆地区过程中的历史作用诸问题进行了有益的探讨,考述了辽、西夏、金政权的组成及其特点。从这些研究中

① 参阅赵云田:《加强边疆管理机构研究》,《清史研究通讯》,1988年第3期;赵云田:《中国古代边疆管理机构概述》,马大正:《中国古代边疆政策研究综述》,两文均载马大正主编:《中国古代边疆政策研究》,中国社会科学出版社1990年版。

② 参阅本书附录二“今人论文”、“今人专著”部分。

可以看出,一方面,不论从已往的传统观念行政建置或官制的角度看,还是从我们现在认识到的边疆民族管理机构这一新的概念考虑,往昔的研究确实取得了不少成绩。另一方面,也应看到,第一,如前所述,我国自古就是多民族国家,秦朝统一之后,多民族国家的发展进入新阶段。在我国统一多民族国家发展过程中,在民族的分布上形成一种特点,即少数民族多居住在边疆地区。历代封建王朝为了加强对边疆少数民族的统治,进而巩固整个国家的统治秩序,不得不设官建机构管理。这些官员或机构,如果从我国多民族国家整个发展的历史进程考虑,它们实际上已经构成系统,即边疆民族管理机构系统。尽管不同朝代名称有别,这一系统有历史的继承性。该系统的变化受两方面因素制约,一是我国职官制度的发展,二是中原内地和边疆地区各方面的密切联系。边疆民族管理机构随着我国多民族统一国家的发展而发展,并且在这种发展中加强了中华民族的凝聚力。用边疆民族管理机构这一整体概念来看待我国历史上边疆地区的军政建置,它们不再是孤立的、断代的概念,而是自古至今成为体系,有规律可循。第二,从边疆民族管理机构这一新的概念出发,回顾我国史学界以往研究情况,我们就会发现,这些研究还是显得薄弱,不全面,很多问题还没有被揭示出来。因此,在以往研究的基础上,用新的理解去开拓研究课题,更客观地认识我国多民族统一国家不断发展巩固的历史,便成为本书撰写的动机之一。

研究我国边疆民族管理机构的资料非常丰富,既有考古资料,又有档案资料;既有官修史书,又有私人撰述;既有文集,又有笔记;既有类书,又有方志;还有外人著述等^①。

《中国边疆民族管理机构沿革史》,就是在吸取了前人的研究成果,广泛考察了有关资料的情况下,经过五年时间才告完成的。在本书中,依据马克思主义的历史唯物主义和实事求是的原则,以

① 参阅本书附录二“有关史料和著述”部分,“外人著述”部分。

及民族平等的原则,根据我国多民族统一国家不断发展的历史,以及政治制度演变情况,对中国边疆民族管理机构的沿革变化进行了系统的探讨。在经过了认真的研究之后,中国边疆民族管理机构的历史作用给我留下了深刻的印象,使我更加相信研究这一课题的必要性。因此,我考虑,在绪论中,根据丰富的历史资料,首先就中国边疆民族管理机构的特点和作用,做一概括的探述,也许是适宜的。

边疆民族管理机构的特点

中国边疆民族管理机构发展到清代前期,日渐完备。在其历史演变过程中,呈现出产生、发展、完善的不同阶段,这既和我国统一多民族国家不断巩固发展密切相关,也受到汉族和各少数民族的关系,我国政治制度、特别是职官制度的发展变化等因素的制约。在不同的发展阶段,甚至在同一发展阶段,因具体时期不同,政权有统一和并立之别,边疆民族管理机构往往表现出不同的特点。

在产生阶段,中国边疆民族管理机构已经表现出多样化的特点,也就是中央政府机构和地方政府机构并存,中央政府中多种机构并存。秦朝中央政府中设置的典客和典属国,地方政府中的郡县建置,就反映了这方面的情况。西汉前期,西汉政府以大鸿胪、典属国、客曹尚书分别管理边疆少数民族事务,在边疆少数民族地区,具体设置都护府、中郎将、校尉、属国、州、郡、县,也是这方面情况的反映。西汉中期以后,典属国虽然归并大鸿胪,但是客曹尚书仍然存在。汉朝中央政府中以多种机构管理边疆少数民族地区事务,与汉朝中原内地和边疆少数民族地区经济文化联系进一步加强有关,处理繁忙的民族事务需要这些机构。此外,也是尚书台地位提高的结果,随着尚书权力的扩大,处理边疆地区部分少数民族事务便成为其职掌之一。这种以大鸿胪和客曹尚书共管边疆民族地区事务的情况一直延续到后世,而汉朝实为首发其端。

设官具体,职掌明晰,是中国边疆民族管理机构产生阶段的又